Welfare Reform

A Report by the
National Council of Welfare

Summer 1992

Canada

WELFARE REFORM

A Report by the

National Council of Welfare

Summer 1992

92-07507/

Copies of this publication may be obtained from:
National Council of Welfare
Jeanne Mance Building
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Également disponible en français sous le titre:
Réforme du bien-être social

© Minister of Supply and Services Canada 1992
Cat. No. H68-31/1992E
ISBN 0-662-19834-4

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

PRELUDE TO REFORM 3

THE ATLANTIC PROVINCES 8

- Newfoundland 8
- Prince Edward Island 9
- Nova Scotia 11
- New Brunswick 13

QUEBEC 15

ONTARIO 23

THE WEST 29

- Manitoba 29
- Saskatchewan 32
- Alberta 34
- British Columbia 38

THE NORTH 41

- Yukon 41
- Northwest Territories 41

WELFARE REFORM IN PERSPECTIVE 43

APPENDIX A: ESTIMATED NUMBER OF PEOPLE ON WELFARE BY PROVINCE AND TERRITORY 47

APPENDIX B: WELFARE TRENDS, 1980-1991 48

FOOTNOTES 54

INTRODUCTION

This report outlines and explains the many changes that have taken place in provincial and territorial welfare programs in recent years. It also raises broader issues that we believe should be addressed by the federal, provincial and territorial governments.

The first National Council of Welfare report devoted exclusively to the Canada Assistance Plan and the welfare system was Welfare in Canada: The Tangled Safety Net, which was published in 1987. The report was organized around specific issues, such as eligibility for benefits, that are relevant to all provincial and territorial welfare systems. It made 55 recommendations for improvements based on five principles:

* Adequacy — Benefits should provide an adequate standard of living.

* Simplification — Welfare systems should have fewer rules and fewer categories of recipients.

* Accessibility — Information about welfare should be more readily available. Reasonable access to benefits should not be denied.

* Equity — Disparities between provinces and territories and differences within jurisdictions should be reduced.

* Due Process — Like our legal system, welfare should guarantee due process of law and reasonable appeals.

Welfare Reform is organized by province and territory rather than by issues, because each provincial and territorial welfare system is distinct and largely self-contained. Within the broad guidelines in the federal Canada Assistance Plan Act of 1966, provinces and territories have a free hand to change their welfare systems without the approval of the federal government. We were interested in finding out what changes governments actually made and their impact on welfare recipients.

When measured against the five principles put forward by the National Council of Welfare in 1987, welfare reform can hardly be termed an overwhelming success.

Welfare Incomes 1991, the latest of our annual publications estimating welfare and other government benefits for typical households, found that the incomes of single employable people ranged from 25 percent of the poverty line in New Brunswick to 62 percent of the poverty line in Prince Edward Island. For single disabled people, incomes were between 49 percent of the poverty line in Manitoba and 75 percent in Ontario. The incomes of single-parent families on welfare were between 54 percent of the poverty line in Quebec and 79 percent in Ontario. Two-parent families with two children fell between 45 percent of the poverty line in New Brunswick and 73 percent in P.E.I.[1]

Welfare Incomes 1991 also showed that some welfare recipents have actually seen the value of their benefits decline in recent years because benefits are not indexed - that is, increased automatically as the cost of living rises. While all governments raise their rates from time to time, there is no legal requirement for them to do so and no guarantee that welfare rates will keep pace with inflation.

Progress with respect to the other four principles has also been limited. There were some attempts at simplification, but most provincial and territorial welfare programs remain incredibly complex. Most governments provide only minimal information about their welfare programs to recipients or the public at large, and most have been too busy coping with increased caseloads to worry about improved access to the system. Equity continues to be a problem, and benefit levels still vary widely from jurisdiction to jurisdiction. Possible improvements in due process and appeals have been largely ignored.

This report includes information on recent changes in welfare programs in each province and territory up to April 1, 1992. It draws on a variety of sources, both published and unpublished, but most of the information came from governments themselves. Officials of the federal, provincial, and territorial governments were given draft copies of the report as an additional step to ensure the accuracy of all factual material. The opinions in the report, however, are those of the National Council of Welfare.

PRELUDE TO REFORM

With the rise in caseloads and costs during the early 'eighties, welfare in Canada came under increased scrutiny. It seemed clear that provincial and territorial welfare systems which had last been reorganized following the creation of the Canada Assistance Plan in 1966 were overdue for review. Many governments commissioned studies of welfare, and several of them proceeded with reforms before the end of the decade.

Some of the changes held out the hope of making welfare more rational and humane, a system that puts people first and helps them realize their potential as contributing members of society. Other changes seemed driven by the notion that the budgetary needs of governments take priority over the personal needs of some of Canada's poorest people.

Welfare is the social safety net of last resort. It protects people with little or no other income from a free fall into utter destitution. It is also the ultimate safety net in the sense that it was intended to catch people who fall through the holes in other safety nets.

The welfare system operates under the terms of the Canada Assistance Plan Act of 1966 and subsequent agreements that the federal government signed with each of the provinces and territories. Most of the key decisions about welfare are made by individual provinces and territories. The federal role is to provide general guidelines and to pay up to 50 percent of the cost of welfare and designated social services.

Throughout most of the 'seventies, the number of welfare recipients was reasonably stable and represented six percent of the population or less. The figure increased to more than seven percent following the recession of 1981-1982 and remained above seven percent for the rest of the 'eighties. Further increases occurred during and after the recession of 1990-1991. Nearly 2.3 million people, or 8.5 percent of the population, were on the welfare rolls as of March 31, 1991.

Appendix A at the end of this report shows the estimated number of welfare recipients by province and territory from 1987 through 1991. Appendix B contains graphs showing welfare trends from 1980 through 1991.

Much of the increase in welfare dependence since the beginning of the 'eighties was due to increases in the number of "single employables" on the welfare rolls. Many of these people were simply unable to find jobs at a time of high unemployment. Some wound up on welfare when their unemployment insurance benefits ran out, while others did not work long enough to qualify for unemployment insurance in the first place.

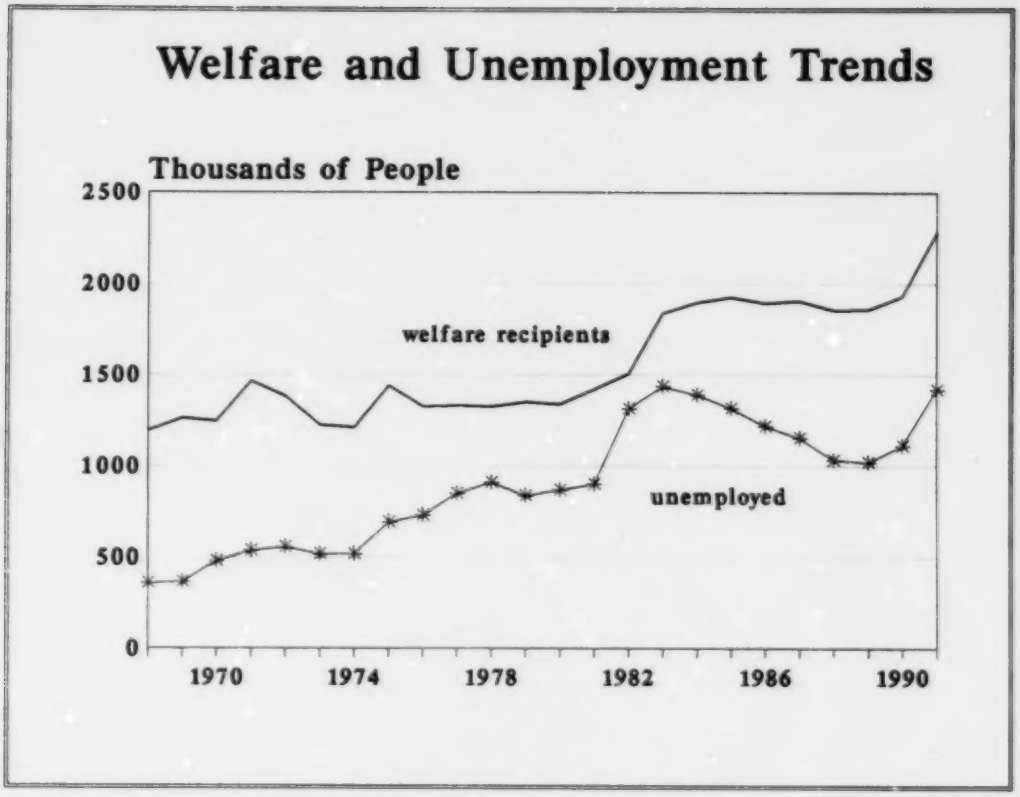
The other main beneficiaries of welfare are single parents and their children and people with disabilities. The size of these caseloads has been more stable over the long term than the size of the caseloads for single employables.

The rise in the number of people on welfare, particularly the number of single employable people, provided the main impetus for welfare reform in the 'eighties. Higher numbers naturally meant higher costs, and these costs came during a period when governments were already alarmed about their financial health.

To a certain extent, rising welfare costs were unavoidable, because welfare spending is not really discretionary. The Canada Assistance Plan requires that provinces and territories provide welfare support to all people considered to be "in need." Governments are not allowed to exclude certain categories of people from the welfare rolls simply because they would rather not spend the money. The only discretion they have in terms of the cost of welfare is to keep benefit levels low.

One of the roles played by the welfare system is to offset some of the harsh effects of downturns in the economy, and reliance on welfare is generally high when unemployment rates are high. The sharp rise in the number of unemployed people following the recession of 1981-1982, for example, was mirrored by a sharp rise in the number of welfare recipients. The graph at the top of the next page shows the estimated number of welfare recipients for the years 1968 through 1991 compared with the average number of people who were unemployed.[2]

Nonetheless, the financial squeeze on governments reinforced lingering doubts about the purpose of welfare and led to a renewed emphasis on individual responsibility. Advocates of this new point of view argued that individuals, rather than the state, must take primary responsibility for their own well-being. The role of the state was to encourage self-reliance and to provide assistance only when absolutely necessary. Terms such as "income security" were



heard less often in government circles. Instead, there was talk of the proper role of welfare as a "springboard" to the labour market and new emphasis on a process known as "employability enhancement."

This new thinking was translated into efforts by governments to get as many "able-bodied" people as possible off the welfare rolls and into paying jobs, or at least into training programs as a step on the way to paying jobs. Some provinces offered welfare recipients who were able to work a carrot in the form of inducements to increase their incomes. Others opted for the stick, through measures that reduced benefits for people judged employable who did not work or enroll in training. Still others used a combination of both approaches.

The federal government played a role by helping provinces and territories create more incentives for welfare recipients. One important initiative was the 1985 Federal-Provincial

Agreement on Enhancement of Employment Opportunities for Social Assistance Recipients. Its main purpose was to get more welfare recipients into federal and provincial job training programs. All provinces and the Northwest Territories subsequently signed agreements with Ottawa to put the general agreement into effect. These individual agreements came to be known in some circles as "four-corner" agreements because they normally involved four parties: Health and Welfare Canada, Employment and Immigration Canada and the two departments at the provincial level responsible for welfare and manpower.

In 1986, the federal government agreed to allow higher earnings exemptions as another way of encouraging welfare recipients to work. An earnings exemption is the amount of money a person can earn without losing welfare benefits. Generally speaking, higher earnings exemptions provide greater work incentives.[3]

There are two basic types of exemptions: fixed and open-ended.

Some welfare programs have fixed dollar limits on the amount of money welfare recipients can earn without losing benefits. With a fixed exemption of $50 a month, for example, people on welfare have an incentive to do $50 of work a month and no more, because they lose a dollar of welfare benefits for every dollar of earnings in excess of $50.

Other programs have open-ended exemptions that allow recipients to keep a percentage of earnings. With an open-ended exemption of 25 percent of earnings, for example, people increase their incomes by 25 cents for every dollar they earn. The other 75 cents of earnings is effectively lost because welfare benefits are reduced by 75 cents. Although the loss of 75 cents on the dollar is high, welfare recipients still see their overall incomes increase. Eventually, they reach the point where they earn enough so that they no longer qualify for welfare.

The new emphasis on employability enhancement and more generous earnings exemptions were two positive steps by some governments during the 'eighties which offered people a better chance to break free of the welfare system. Sometimes, however, governments seemed to lose sight of welfare as a social safety net and came to regard it as just another place to save money.

Even the federal government decided to save money on welfare when it broke its commitment to 50-50 cost-sharing under the Canada Assistance Plan. In the 1990 and 1991 federal budget speeches, the government announced that it would restrict increases in its payments under CAP to Ontario, Alberta and British Columbia to five percent a year from the 1990-1991 fiscal year through 1994-1995. During the five-year period, increases beyond five percent must be borne by the three provinces on their own.

The National Council of Welfare criticized the new federal policy in our 1991 report The Canada Assistance Plan: No Time for Cuts. We also warned that the uncertainty created by the policy could deter provinces and territories from making further improvements in their welfare systems.

THE ATLANTIC PROVINCES

> *Ten or 15 years ago, it was no problem to find work. Within the last 15 years, it's real bad. Like you're lucky if you get work now, just enough to get your stamps. The only way I can find work now is through Social Services. Now I got no choice but to go on welfare for a couple of months until I'm eligible for the work they give you. Then I'll draw unemployment, and when that runs out, it's your own tough luck, you gotta go on welfare again. You got no choice. It gets you down pretty bad.*[4]

Newfoundland

In 1985, the Newfoundland government established the Royal Commission on Employment and Unemployment headed by Dr. Doug House. Its mandate included assessing the ability of the income support system to offset the social and economic effects of unemployment.

In its report the following year, Building on Our Strengths, the Commission concluded that existing income support programs are inadequate in several respects. They do not guarantee beneficiaries a reasonable standard of living, they do not allocate funds in ways that encourage people to work, and the delivery system they use is cumbersome and complex.

To improve the system in the long term, the Commission broached the idea of using Newfoundland as the locale for pilot projects for two new federal-provincial programs for the poor. For people on welfare and others with little or no earned income, there would be a Guaranteed Basic Income equal to half the poverty line. For the working poor, there would be an Earned Income Supplementation plan that paid benefits equal to a percentage of earnings.

In the short term, the Commission recommended a number of improvements in the unemployment insurance program, a provincial supplement of up to $100 a child to the federal

refundable child tax credit for families with low or modest incomes, and an increase in welfare payments to "single, able-bodied people who are genuinely unable to find employment."

The provincial government has not acted on any of these recommendations, and it has made relatively few other changes in the welfare system.

One change, which took effect in March 1990, was an increase in liquid asset exemptions from $1,500 to $2,500 for unemployable single people and from $2,500 to $5,000 for unemployable families. Liquid asset exemptions refer to the amount of cash or assets readily convertible to cash, such as Canada Savings Bonds, that people may have and still be eligible for welfare.

Meanwhile, the exemptions for employable people remain very low, $40 for a single person and $100 for a family. People judged able to work must exhaust virtually all their liquid assets before they can receive assistance.

Increases in welfare rates in Newfoundland normally take effect in the spring when the budget is brought down. The 1991 budget speech ruled out across-the-board increases, but gave single parents an additional $55 a month. A winter fuel allowance of $50 a month from November through April was introduced for recipients in all areas of the island of Newfoundland who pay their utility bills separately rather than as part of their rent. Recipients in Labrador get a higher supplementary fuel allowance. There were also modest increases in the allowances granted for special needs, such as medically required diets, housekeeping services and funeral expenses.

Prince Edward Island

Prince Edward Island commissioned a review of its welfare system in 1987 in response to concerns that welfare recipients were being shortchanged with respect to training opportunities and job support services. In addition, there were concerns that certain policies, such as excessively restrictive earnings exemptions, were a disincentive for welfare recipients who wanted to work.

The Welfare Assistance Review Committee issued its report, Dignity, Security and Opportunity, in February 1989. The report put forward 67 recommendations, including long-term proposals for a guaranteed annual income for Canadians, a national income program for people with disabilities, and the expansion of the P.E.I. Children's Dental Program to cover adults as well as children. For the time being, the committee recommended a variety of increases in welfare benefits and proposals to help welfare recipients move into the labour force.

The provincial government accepted many of the report's welfare recommendations and put them into effect in stages beginning on April 1, 1989. It increased food, clothing, household and personal allowances. The ceilings used for calculating the shelter component of welfare were raised by 11 percent, and a homeowner allowance of $300 a year was introduced to cover minor repairs. The back-to-school allowance was increased from $50 to $75 a year for students between the ages of six and 12 and from $75 to $100 for students 12 and older. The special allowance for people caring for disabled adults in their own homes was raised from $40 to $150 a month.

There were further increases in benefits in 1990 and other important changes in policy. On April 1, 1990, the provincial government waived the requirement for employable people to wait three months before receiving a monthly clothing allowance. This had the effect of ending the traditional disparity between short-term and long-term welfare rates. It also made P.E.I. the only jurisdiction in Canada where benefits are based solely on need, not on employability or length of time on welfare.

On the same date, monthly earnings exemptions were increased to $50 for a single person and $100 for a family, plus 10 percent of the balance of net earnings in both cases. Previously, the exemption was 20 percent of net wages for the first six months on assistance, ten percent of net wages for the next six months, and no exemption at all thereafter. The review committee had found that the previous exemptions were so restrictive that only 27 percent of welfare recipients were able to claim them.

Under the new system, earnings exemptions can be used by people applying for welfare as well as those already on the welfare rolls. This is expected to be of particular help to working poor families. An earnings exemption at the application stage recognizes work-related costs such as child care, special clothing needs and transportation to and from work. Households

qualify for welfare if their wages minus work-related costs minus the normal earnings exemptions are less than their household needs.

The basic idea behind this change in policy is to provide a modest amount of support to working poor households as an incentive to keep the adults in the paid labour force. Without extra help, working poor people might be tempted to drop out of the labour force altogether and fall back entirely on welfare.

In September 1990, a new policy was introduced to ease the entry of welfare recipients into the labour force. When recipients get jobs or enter training programs, any income they receive does not affect their welfare cheques during the first month. In the second month, full shelter allowances are provided, but other welfare allowances are reduced because of the outside income. In the third and subsequent months, the normal earnings exemptions apply.

One important proposal from the review committee that the province did not accept in the course of welfare reform was a proposal to index welfare benefits. The committee had recommended automatic increases once a year on the basis of provincial surveys of the actual cost of food, clothing, household supplies and personal care products. The provincial government has made regular increases in benefits each year, but continues to shy away from indexation.

Nova Scotia

Nova Scotia has a "two-tier" welfare system with distinct provincial and municipal programs. The provincial program helps certain categories of people such as the disabled, the elderly and single-parent families. Municipal programs help other categories of people in need. Sixty-six municipalities operate welfare programs, each with its own set of rules and its own rates of assistance. The variation in rates from municipality to municipality is enormous. In 1990, for example, the normal assistance for a single employable person ranged from a low of $278 a month in Guysborough County to a high of $631 in Springhill.[5]

The Nova Scotia system was the subject of considerable scrutiny in the latter years of the 'eighties, but numerous critiques led to no substantial improvements.

The 1987 Report of the Task Force on Family and Children's Services commissioned by the provincial government highlighted the fact that many items essential for daily living, such as telephones, school allowances and transportation assistance, are considered to be special needs and are available only on a discretionary basis.

In another 1987 report entitled How Will the Poor Survive?, the Nova Scotia Association of Social Workers analyzed the inadequacies of benefits and the disparities that arise from the province's two-tier structure.

The Metro Food Bank Society expressed concern about the meagre amounts welfare provides for food in its 1987 study Beyond Food Banks. Concerns about proper nutrition were also heard the following year from the Nova Scotia Nutrition Council in How Do the Poor Afford to Eat?

In September 1988, the City of Halifax's Task Force on Approaches to Full Employment issued A Critical Review of Income Support Programs in Metro. It pointed to inadequate welfare benefits for food, shelter and clothing and echoed earlier complaints about special needs that should really be recognized as basic needs.

The provincially appointed Task Force on the Levels of Cost-Sharing of Municipal Assistance issued its report the following month. The 37 recommendations included a proposal for all municipalities to adopt standard rates of assistance. The group also said food allowances should be based on the cost of the Agriculture Canada "food basket" for Halifax.

Women and Children Last: Single Mothers on Welfare in Nova Scotia, a study by Halifax researcher Barbara Blouin published in 1989 with the support of the Women's Action Coalition of Nova Scotia, contained a number of personal accounts of the plight of women and children who depend on social assistance and made a number of recommendations to improve their lot.

Blouin followed up this study with a report in March 1992 entitled Below the Bottom Line: The Unemployed and Welfare in Nova Scotia. The report alleged that there are "a wide range of violations" of the Canada Assistance Plan by Nova Scotia municipalities. It recommended that the federal government monitor the plan closely and withhold funding from provinces that are not in compliance with CAP.

Despite this litany of shortcomings and repeated calls for action, there have been few improvements in the province's welfare system. Recipients of provincial welfare lost the cost-of-living increases they used to get twice a year when the Nova Scotia government did away with indexation in 1989 in favor of an annual review of welfare rates. In terms of municipal welfare, the last general rate increase in the City of Halifax was in October 1988, although food allowances were increased in December 1990 and March 1992. Provincial welfare food rates for children were increased in October 1988 and August 1991, and there was a general increase of four percent in January 1992.

A nutritional allowance, currently $28 a month, was introduced in 1989 to assist pregnant women and new mothers on the provincial welfare rolls to have healthy babies. In the fall of 1989, people in need in receipt of Widowed Spouses Allowances became eligible for provincial welfare as well.

One minor improvement for provincial welfare recipients came in June 1990 in the form of changes to the earnings exemptions for those who participate full time in training programs. The 100-percent exemption of gross wages allowed to recipients during their first month of full-time work now is matched by a 100-percent exemption of vocational training allowances during the first month of full-time training. After the first month, the normal earnings exemptions apply to training allowances as well as earned income.

In the fall of 1991, all provincial welfare recipients gained access to prescription drugs through the Nova Scotia Pharmacare program. Recipients are expected to pay 20 percent of the cost of drugs to a maximum of $150 a year. However, those classified as disabled receive their prescriptions without the 20-percent charge.

New Brunswick

New Brunswick has not yet developed any systematic plans for welfare reform, but it has made changes in its programs from time to time with a view to getting more welfare recipients into paying jobs. Perhaps the most significant of these efforts was an increase in earnings exemptions for recipients. The change came in response to the federal government's decision in 1986 to allow higher earnings exemptions under the Canada Assistance Plan.

The normal earnings exemptions in New Brunswick are $150 a month for a single person and $200 for a family. However, when a recipient is designated as having high employment potential, the exemptions are increased for a single person by an additional $250 a month for two months. The enhanced exemptions for a single-parent family are an extra $200 for two months and $100 for the third month. The longest increases are provided for two-parent families - an additional $200 exemption for six months, with the possibility of further extensions.

A total exemption of $400 a month, for example, means a person can work 20 hours a week in a job at the provincial minimum wage of $5 an hour and not lose welfare benefits because of the earnings.

New Brunswick also has special employment programs to help get welfare recipients into the work force, and its Youth Strategy is aimed in part at reducing the number of single young people on welfare.

In the spring of 1991, the provincial government announced plans for a long-term review to develop income security programs relevant to the 'nineties. Apparently, little work has been done on the review, and there has been no organized effort to approach groups outside government for their suggestions on improving welfare programs.

Meanwhile, welfare rates in the province remain among the lowest in Canada. Welfare Incomes 1991 estimated that a single employable person on welfare for the entire year would have received only $3,000 in welfare payments. That is less than one-third of the $10,010 a year a person could have received working full time at the provincial minimum wage in 1991.[6] It is also far below the poverty line of $13,132 for a single person living in Saint John.

QUEBEC

Attracted by the experience she could acquire, Manon goes to the job interview. There, she is told about the requirements of the work. She learns in particular that she would work mainly evenings and weekends.

Manon doesn't see how to reconcile her work schedule with her family responsibilities. Who takes care of the children when there is no day care available on weekends?[7]

Quebec set the stage for a major overhaul of its welfare system with the publication of a position paper, Towards an Income Security Policy, late in 1987. Like other provincial governments, it was alarmed by the sharp increase in the number of welfare recipients during the previous decade and the growing proportion of recipients who were deemed able to work.

The first part of the position paper mentioned the recession of the early 'eighties, high unemployment, changes in the job market and cuts in unemployment insurance benefits as reasons for the increase in the welfare rolls. Having said that, the rest of the paper largely ignored these economic factors and concentrated instead on disincentives to work and other problems that arose from within the welfare system and other provincial programs.

The programs outlined in the position paper were by and large adopted by Quebec in legislation which was passed in May 1988. The provincial government said the new system was more equitable and better able to respond to the varying needs of individual recipients, but the Opposition in the National Assembly, welfare rights groups and many welfare recipients thought otherwise. The process of reform was marked by mass protests and complaints that many welfare recipients were losing rather than gaining benefits.

One point was clear: the new Quebec system is complex, perhaps the most complex of any provincial or territorial welfare system.

Under the legislation, the old Social Aid program was replaced by two new programs, the Financial Support Program for people with severe disabilities and the Work and Employment Incentives Program for everyone else. New welfare recipients were covered by these programs beginning on August 1, 1989. Both new and current recipients came under the reformed system as of August 1, 1990. The legislation also created the Parental Wage Assistance Program for low-income families with children to replace the Work Income Supplement Program that covered low-income workers. This change was retroactive to January 1, 1988.

Overall, an estimated 80,000 people saw their benefits reduced as a result of welfare reform, while an estimated 127,000 people got increased benefits.

The Financial Support Program is for single adults or adults living in families who have physical or mental conditions that severely limit their ability to work. A disabling condition has to be long-term or permanent and must be verified by a doctor. Beneficiaries of the Financial Support Program may participate in employability enhancement programs, although they are not required to do so. If they participate, they are eligible for special allowances to cover the cost of participation.

Benefit levels for the Financial Support Program were higher than they would have been under Social Aid. The previous system of indexation was continued to ensure that increases in benefits would match increases in the cost of living. The indexation formula was changed for 1992 following the introduction of the Quebec sales tax credit. The province said the change was needed to avoid double compensation for recipients, and the modified system would apply only to 1992.

The second new welfare program, the Work and Employment Incentives Program, is designed to assist people who are considered able to work, but who are unemployed. The definition of employable in Quebec is considerably broader than in most other provinces. It includes single parents regardless of the age or number of children, people aged 55 through 64, and people suffering from short-term physical or mental problems.

The levels of assistance in the Work and Employment Incentives Program vary according to the willingness and the ability of recipients to take part in vocational training, job search assistance, work in community agencies or subsidized employment. Recipients are placed in one

of four categories: not participating, available, not available and participating. Couples on welfare may fall into a mixed category, where welfare rates are a hybrid of the other categories. For example, one spouse may be classed as available and the other as not participating.

People in the highest category of the Work and Employment Incentives Program got a slight increase in benefits under welfare reform, and everyone else got the same benefits or lost benefits. Recipients also lost a guarantee of automatic cost-of-living increases, although the province has continued to grant discretionary increases on a regular basis.

The 1992 rates for different types of households which fall into the four main categories are shown in the table on the next page.

The base category, and the category with the lowest rates, is "not participating." Most people are put in this category when they first go on welfare. The category also applies to recipients who refuse to take part in employability enhancement programs, withdraw from the programs or fail to seek work after completing their programs.

If welfare recipients who are "not participating" declare themselves ready to sign up for an appropriate program, they are classified as "available" and receive an additional $69 a month.

Recipients in the "not available" category are considered temporarily unavailable for work. This category includes a number of people who would be considered unemployable in other jurisdictions. They include people with physical or mental conditions that keep them out of the job market for at least one month but less than a year, women between the 20th week of pregnancy and the fifth week after giving birth, people over 55 years of age, parents with children below school age, and people who care for dependents with physical or mental disabilities. The rates in this category are the same as under the old welfare system in Quebec.

The highest benefits under the Work and Employment Incentives Programs go to people classified as "participating" by virtue of their participation in an employability enhancement program. Rates in this category are $45 a month higher than the "available" category. The higher rates are intended to offset work-related expenses.

WORK AND EMPLOYMENT INCENTIVES PROGRAM
RATES OF ASSISTANCE, JANUARY 1992

Category	Number of Adults	Number of Children	Monthly Assistance*	Earnings Exemption**	Possible Income***
Not Participating	1	0	$ 483	$ 161	$ 644
	1	1	712	161	873
	1	2+	829	161	990
	2	0	747	195	942
	2	1	878	195	1,073
	2	2+	967	195	1,162
Available	1	0	552	92	644
	1	1	781	92	873
	1	2+	898	92	990
	2	0	885	58	943
	2	1	1,016	58	1,074
	2	2+	1,105	58	1,163
Not Available	1	0	583	61	644
	1	1	793	80	873
	1	2+	910	80	990
	2	0	925	40	965
	2	1	1,000	74	1,074
	2	2+	1,082	80	1,162
Participating	1	0	597	92	689
	1	1	827	92	919
	1	2+	944	92	1,036
	2	0	977	58	1,035
	2	1	1,108	58	1,166
	2	2+	1,197	58	1,255

* The rates do not include monthly adjustments that are made to harmonize welfare benefits with the Quebec tax system.

** Income must be derived from employment or a training program.

*** Possible income means the amount received if the household has enough outside income to make full use of the earnings exemption.

The table also shows how earnings exemptions vary from category to category. In all cases, however, the amount of income people can keep from outside sources is very small. An earnings exemption of $161 represents only 29 hours of work a month at the provincial minimum wage of $5.55 a hour. Moreover, because Quebec's earnings exemptions are fixed rather than open-ended, welfare recipients have no incentive to work more than a few hours a month. They lose a dollar of welfare benefits for every dollar they earn over the exemption limits.

Aside from the new categories and new rates, several other features of the Work and Employment Incentives Program are worth a close look.

The new system eliminated the disparities in assistance for single employable people under and over the age of 30. The old system paid $195 a month in 1989 to people under 30 and $517 a month to people 30 and older. An estimated 30,000 recipients under age 30 got a huge increase in benefits because of welfare reform.

People still qualify for welfare through a needs test, but imputed income from two new sources now is part of the equation. One source is the "savings" that occur when people share accommodation, and the other is the benefits young people get from "parental contributions."

Welfare recipients who live with unrelated people are deemed to derive benefits because the costs of rent and utilities are shared. The size of their welfare cheques is reduced to reflect these supposed savings. The reduction in 1992 was $98 a month for each recipient.

The reduction for shared accommodation has been roundly criticized by welfare rights groups as a punitive measure, but it is difficult to assess how it compares with measures in other provinces. Quebec is one of the few jurisdictions which gives welfare recipients a global amount for all their needs and also provides families with a housing supplement. Most other provinces and territories do separate calculations for shelter costs, and they pay actual shelter costs up to certain ceilings. The ceilings for shelter in other provinces vary with the size of the household, but the maximum rent allowed for two people living together is not always twice as high as the maximum for one person. In other words, some other provinces and territories also presume that there are savings when people share accommodation.

An equally controversial feature of Quebec's new welfare system is the assumption that younger welfare recipients get help from their parents unless they have "independent" status. People who meet at least one of the following criteria are considered independent of their parents as far as the welfare system is concerned:

* They have provided for their own needs and have lived outside the parental home for at least two years, not including any time as a full-time student.

* They have held a job for at least two years or received unemployment insurance benefits.

* They are or have been married or living with someone for at least one year.

* They have a university degree.

* They have or are expecting a child.

In addition to the above, recipients are given a special dispensation from seeking a parental contribution if they can prove that their parents cannot be traced or their parents have consistently refused to help them.

Young people without independent status are deemed to receive help or income in kind from their parents, and they have their welfare cheques reduced accordingly. The value of the parental contribution is based on family income, the number of dependents and other family circumstances. The reduction may apply over a period of three years.

Calculations by the National Council of Welfare suggest that the policy has the effect of cutting young people off welfare if they come from families with even modest incomes. The child of a couple with no other children and income of $30,000 a year, for example, could effectively be denied any welfare benefits by virtue of the parental contribution requirement.[8] On the other hand, Quebec is the only province that allows single employable people who live in the same home with their parents to get a modest amount of welfare assistance in their own right - even when the parents are not on welfare. The province also maintains that the parental

contribution is needed so that welfare is not more attractive than student loans and bursaries for post-secondary education.

In addition to the Financial Support Program and the Work and Employment Incentives Program, there is the Parental Wage Assistance Program for low-income families with children. This is really a wage supplement rather than a welfare benefit. It was originally designed to encourage low-income workers to avoid welfare or to help people after they get off welfare. Recent changes in the program, however, allow recipients in the Work and Employment Incentives Program to qualify for benefits under certain conditions.

Benefits may consist of an income supplement, an amount to cover up to half the cost of day care and a housing allowance. The program is so highly individualized that it is difficult to describe in brief the way that benefits are calculated. Even the Quebec government says people should fill out applications to find out if they qualify for benefits and how much the benefits should be.

In 1992, for example, a single parent with one child and $2,500 in day care expenses could receive $5,298 a year in benefits if her gross earnings were $11,337. That would have the effect of increasing her income by 47 percent to $16,635.

Early reports about the wage supplement suggest it has not lived up to expectations. The average payment was $125 a month in 1990, a total of 17,000 families were covered and the total cost of the program was $18.9 million. All these figures are lower than originally predicted by the province.[9] Preliminary figures for 1991 shown an increase of 40 percent in the clientele of the program and estimated total benefits of $35.6 million.

Unlike the former Work Income Supplement Program which covered low-income workers age 30 and over regardless of family status, the Parental Wage Assistance Program is only for families with children. It is no longer available as an incentive for single people to get off welfare and stay off.

Throughout the process of welfare reform in Quebec, there were repeated protests against the proposals and later against the actual legislation. Complaints to the Provincial Ombudsman increased sharply, and the Ombudsman called for changes in the legislation in November 1990.

He said welfare recipients who take the initiative to look for jobs should be classed as participating, the category with the highest benefits. He also suggested that the size of the cuts in welfare cheques for people sharing accommodations be reduced and that special consideration be given to women aged 45 to 55 who have little real hope of entering the labour market.[10]

The government took no immediate action on the recommendations, but it announced the creation of a special committee in the spring of 1991 to advise it of the needs and concerns of welfare recipients.

A continuing source of controversy has been the mandate given to welfare agents. When the province annnounced a crackdown on welfare abuse and more visits to the homes of welfare recipients in 1986, welfare agents were derisively dubbed the "boubou-macoutes." Figures over the years show that about 13 percent of the visits led to welfare benefits being denied, cancelled or reduced, while about one percent led to increases in benefits.[11] From the beginning, however, critics said the inspections and home visits fuelled public prejudice against welfare recipients, and they complained that overzealous welfare agents could harass recipients and violate their civil rights.

One other development worth noting was an agreement in November 1989 between the province, the City of Montreal and two community groups to provide welfare to homeless people. Previously, homeless people did not qualify because they did not have mailing addresses where their welfare cheques could be sent. Under the agreement, they can pick up cheques at local welfare offices, the Native Friendship Centre or Project Genesis. They are eligible for two months of welfare, and this period is renewable indefinitely.[12]

ONTARIO

The word "welfare" should in fact be changed to "warfare," psychological warfare. To illustrate this, let me tell you about how one day, after returning from a doctor's appointment, I found the worker's card under my door with this message on the back, "If you don't call the office by 5:00 p.m. today, your benefits will be terminated." No appointment had been made by this worker, no phone call received telling me she was visiting, and because I was not at home at the moment she decided to call on me, the small income I was now receiving was now in jeopardy.[13]

In July 1986, the Ontario Ministry of Community and Social Services announced the appointment of the Social Assistance Review Committee to undertake a comprehensive review of welfare and related services. The review was long overdue, as the General Welfare Assistance Act of 1958 and the Family Benefits Act of 1967 had not changed substantially since they first came into effect.

The two acts govern Ontario's two-tier welfare system. Under the Family Benefits Act, the province provides income support to people considered unable to work, including people with disabilities and many single parents and their children. Under the General Welfare Assistance Act, municipalities have primary responsibility for supporting employable people and referring them to the appropriate job training and placement services.

Unlike the current two-tier systems in Nova Scotia and Manitoba, the system in Ontario has uniform rates throughout the province for basic welfare assistance, although municipalities have considerable discretion in the provision of special assistance.

After extensive public consultations and special studies by experts in the field, the Social Assistance Review Committee issued its report Transitions in September 1988. There were 274 recommendations that ranged from radical changes in a number of social programs to modest changes to improve the welfare system alone.

The most radical proposals were aimed at making social assistance a much more targetted program of last resort. Some of them were proposals for national initiatives that would require the approval of the federal government and other provinces. Children and people with disabilities would be removed from the welfare rolls altogether and supported through a new child benefits system or disability insurance. There would be income supplements for the working poor. New or improved programs in areas such as child care, housing and dental care would look after the needs of low-income people much better than in the past.

For the foreseeable future, the committee focused on modest improvements in the status quo and better arrangements for getting welfare recipients into paying jobs. One prominent recommendation was integrating provincial and municipal welfare programs into a unified system. Various recommendations were made for improving benefits, including the use of a "market basket" approach to determine allowances aside from shelter. All benefits would be indexed at least once a year to increases in the Consumer Price Index. A new welfare staff function called "opportunity planning" would help individuals assess their work-related strengths and weaknesses, provide them with information about relevant programs and services, and develop action plans appropriate to their needs.

Transitions was published less than a year after Quebec's position paper on welfare reform, but public reaction in the two provinces was as different as night and day. The Ontario proposals seemed to hit a responsive chord from the beginning among welfare rights groups and opposition politicians in the Provincial Parliament. The few public demonstrations at the dawn of welfare reform in Ontario were not complaints about the blueprint for the future, but pleas to get on with the job. Even prominent business leaders were pressing for action as the province appeared hesitant about what to do in the early months of 1989.[14]

Ontario raised its welfare rates by five percent on January 1, 1989, but the first formal response to Transitions came in May 1989, with the announcement of a package of proposals for short-term improvements that corresponded roughly to the first stage of reform recommended in the report. The changes, with an estimated price tag of $415 million the first year alone, were phased in between October 1, 1989, and January 1, 1990.

There was a general increase in basic welfare rates of six percent effective January 1, 1990. An improved system of shelter allowances was put into place, with a base allowance

provided regardless of actual shelter costs and a supplementary allowance to cover actual costs up to designated ceilings.

The age categories for benefits for children of welfare recipients were reduced from three to two: one for children up to age 12 and the other for children 13 and older. Most children received increases in benefits at the same time the categories were simplified.

Payments for children under the General Welfare Assistance Act were increased to the levels under the Family Benefits Act. A back-to-school child allowance was made mandatory for families with school-age children on general welfare. By 1992, the amounts had risen to $68 a year for children under 12 and $126 for teenagers. A winter clothing allowance, worth $104 a year in 1992, was also made mandatory.

Single, separated and divorced men in need aged 60 through 64 became eligible for Family Benefits for the first time at the same rates already available to women in that age group. Recipients 65 and older who do not qualify for the federal Old Age Security pension or Guaranteed Income Supplement got an increase to bring them up to the same level as people 60 through 64.

One of the reforms with a relatively small initial price tag of $22 million was the Supports to Employment Program (STEP), a package of changes dealing with the way the province treats the earned income of welfare recipients. Under STEP, earnings are calculated on the basis of net income rather than gross income. Payroll deductions for Canada Pension Plan contributions, unemployment insurance and income taxes are deducted from gross earnings, as are child care expenses up to specified limits.

Earnings exemptions were improved substantially. In October 1989, recipients got new flat-rate exemptions on net earnings plus 20 percent of any additional earnings. This was less generous than the earnings exemption of 33 1/3 percent recommended in Transitions, but more generous than previous exemptions.

People who no longer qualify for welfare because their incomes are slightly larger than their needs no longer immediately lose provincial supplementary health benefits, such as subsidized prescription drugs. The "120-hour rule" that made single parents ineligible for

Family Benefits if they worked full-time for four consecutive months was eliminated. STEP also provided special exemptions for training allowances, provisions to cover the first month's cost of child care, and start-up benefits of up to $250 for people starting new jobs.

A special project team established to evaluate STEP found a significant rise in employment activity and earnings between September 1989, the month prior to the start of the program, and March 1991. The percentage of Family Benefits cases which reported earnings rose from 11 percent to 15 percent of all cases, and average gross earnings were up from $320 a month per case to $595. The most significant increases were among single-parent families. Similar results were found in General Welfare Assistance caseloads. The percentage of cases with earnings jumped from seven to nearly 13 percent, and average earnings climbed from $345 a month to $678.

Immediately following the 1990 provincial election, the new Ontario government improved welfare benefits and programs further. Basic allowances went up seven percent on January 1, 1991, instead of the five percent originally announced. Shelter allowances increased by ten percent instead of five.

In March 1991, the provincially appointed Advisory Group on New Social Assistance Legislation produced its first report, Back on Track, with 88 proposals and an estimated price tag of $450 million a year. Most of the proposals came originally from Transitions, and all of them had one common feature: they were steps the government could take right away without waiting for the promised legislation to revise the two-tier welfare system.

The province deferred action on many of the recommendations on the grounds they were too costly during the recession, but it did accept some of them. Among the most important were improvements in STEP that took effect on October 1, 1991. Earnings exemptions were increased to 25 percent of net earnings after the flat-rate exemptions, up from 20 percent. The definition of net income was expanded to allow the deduction of union dues and contributions to occupational pension plans. The calculation of child care expenses was changed in a way that allows single parents to keep a larger portion of their actual earnings before the earnings exemptions come into play.

Also as of October 1, 1991, transportation required for medical treatment, surgical supplies and dressings, and diabetic supplies were reclassified as "special necessities." The change in designation means that the items must be given to all welfare recipients who qualify - even recipients in municipalities which do not normally provide this kind of benefit. The provincial government agreed to pick up a larger share of the cost of these items from municipal governments.[15]

Finally, the province got rid of its minimum "boarder charge" of $40 a month. Like the much larger similar charge in Quebec, the boarder charge reduced the welfare cheques of single welfare recipients who shared accommodation.

The on-going work of the advisory group is being assisted by six project teams that were established to study selected issues related to new legislation. The project team on First Nations communities issued a separate document in March 1991. It made a number of recommendations for promoting control of welfare by aboriginal peoples and making the system more sensitive to their economic, social and cultural concerns. The province set aside $16 million to implement the recommendations in this report.

New social assistance legislation to reform the two-tier system is expected in the foreseeable future. The advisory group issued another report, Time for Action, in 1992 with a blueprint for the new legislation.

Despite the progress made in recent years, Ontario has been hampered in its efforts at welfare reform by an extraordinary rise in caseloads and cuts in federal funding under the Canada Assistance Plan. Ontario was hurt more than any other province by the downturn in the economy that eventually became the recession of 1990-1991. In the fiscal year that ended on March 31, 1991, the number of Ontarians on the welfare rolls jumped 38 percent to a record 929,900.

The increase in welfare dependence came about the same time that the federal government abandoned its commitment to 50-50 cost-sharing with all provinces under the Canada Assistance Plan. Federal transfers under CAP to Ontario, Alberta and British Columbia are being held to increases of five percent a year through the 1994-1995 fiscal year. Ontario was particularly hard hit by the limitation, and the provincial government estimated its losses at $1.1 billion for the

1991-1992 fiscal year alone. The federal contribution to CAP is expected to decline to 28 percent of the total cost in the 1992-1993 fiscal year. Prior to the cap on CAP, the federal contribution was 50 percent.

One result was that the increases in welfare rates announced for January 1, 1992, were the smallest in several years, although still higher than the rate of inflation. The increase for basic necessities was two percent. Increases in shelter allowances were three percent on January 1, 1992, and another three percent on July 1.

Municipalities also felt the squeeze, and even large regional governments such as Metropolitan Toronto and Ottawa-Carleton tried to trim benefits. Both regional governments initially proposed sharp cuts to help balance their budgets, but ended up backing away from radical surgery. However, it took a second vote by the Metro Toronto Council to ensure that welfare recipients with special medical problems would continue to get essential items such as wheelchairs, oxygen and artificial limbs.[16]

THE WEST

Marina had to keep her three children home from school today. The only thing she had to send with them for lunch was cold macaroni. Instead of embarrassing the kids in front of their peers, she will try to do schoolwork with them at home. Marina is stressed out. Her children risk falling behind the rest of the class and being accused of "faking" their sickness, since the same thing happened at the end of last month. What else can she do to hide her poverty?[17]

Manitoba

After years of inaction by successive governments, Manitoba finally appears intent on addressing the major shortcomings of its two-tier welfare system. The province announced in January 1992 that it would standardize welfare rates and eligibility requirements in its 202 municipalities. Details of the changes were promised during the 1992 session of the legislature.

Manitoba's two-tier system operates on the premise that able-bodied persons are the responsibility of the local community while unemployable persons are the concern of the province. Unlike the Ontario system, benefits vary widely from one jurisdiction to another. In 1989, for example, it was reported that the normal municipal welfare rate in the Village of Powerview for a single-parent family with two children was $195 a month or $2,340 a year. The comparable provincial welfare rate was reported to be $10,332.[18]

Problems with the two-tier system were discussed as early as 1983 in the report of the Task Force on Social Assistance appointed by the provincial government. The changes accepted in 1992 were recommended in the 1989 report of the Social Assistance Review Committee, a group also appointed by the province and made up of representatives of local governments.

Other changes in the Manitoba welfare system in recent years were modest and not always progressive.

One positive change was legislation in 1986 to restrict the ability of municipalities to place liens against the property of recipients on welfare assistance. The change came only after a warning from the federal government that Manitoba would lose its federal cost-sharing for welfare unless the practice was stopped.

Another improvement was the equalization of treatment between single-parent mothers and fathers. Single-parent fathers once were eligible for municipal assistance only. The threat of a court challenge under the Charter of Rights and Freedoms may have had something to do with this change and similar changes in other provinces.

Earnings exemptions were improved in 1989 with a change in provincial policy affecting dependent children in welfare households who go to school full time. Under the change, any earnings by the children are not considered in the calculations used to determine their families' eligibility for welfare or benefit levels.

Meanwhile, the City of Winnipeg had made substantial improvements in its own exemptions on outside income and indexed the exemptions to increases in food allowances. Among the items now exempt from consideration are treaty money received by status Indians, child and spousal support payments up to $205 a month, and up to $100 a month of benefits received from criminal injuries compensation boards, workers' compensation or motor vehicle and public liability insurance that are designated for lost wages.

Winnipeg also provides a special food allowance, now $160 a month, to parents of infants under one year old to defray the cost of formula and baby food. The allowance was introduced in 1987, based on nutritional information supplied by the city health department and the Manitoba Medical Association.

As of January 1, 1990, Manitoba permitted separated or deserted single parents to apply directly to the provincial Social Allowances program for assistance. Before this, newly separated parents had to apply to their municipalities for help during the first 90 days following separation or desertion. The change meant higher initial benefits for many of the families eligible.

Beginning January 1, 1992, the province agreed to provide an additional $60 a month to welfare recipients who have long-term disabilities.

Provincial exemptions on liquid assets, which were among the lowest in Canada, were raised as of March 1992, making it easier for people to qualify for welfare without depleting virtually all their savings or other financial assets. The normal exemption was raised from $400 to $1,000 for the first person in a family, and the family maximum was set at $3,000. For people with disabilities, the exemption for the first person in a family went from $400 to $2,000, with a family maximum of $4,000.

The City of Winnipeg has increased its Christmas allowances for recipients of municipal assistance. While the allowances are small ($13.60 per single person or family head and $8.25 per dependent in 1991), they are better than nothing. British Columbia and Yukon are the only other jurisdictions that provide Christmas benefits. Winnipeg also provides money to cover the cost of basic telephone service and telephone installation charges for women who are pregnant and up to the end of the second month following the birth of a child.

On the negative side, Manitoba reduced welfare benefits in July 1991 by $30 a month for student recipients taking high school, college or university courses. A similar cut of $30 was imposed on employable recipients who live in remote areas of the province not served by municipal governments, but these cuts applied only to a person's first three months on welfare. The reduction period was later increased to six months.

Also in July, the legislature approved changes in the way the province's Cost of Living and Property Tax Credits are provided to welfare recipients. Starting in 1992, recipients receive the payments as an increase in their monthly cheques rather than as a lump sum when they file their income tax returns. The province said it was concerned that some of the benefits were being lost because recipients went to tax discounters with their returns.

The Manitoba Anti-Poverty Organization was fighting to have the old method of payment retained. The group said welfare recipients prefer lump-sum payments because they make it easier to pay for larger purchases. It also viewed the change as an insult to welfare recipients, because it implied that recipients couldn't be trusted with larger sums of money.

Finally, Manitoba has been at the centre of a court battle involving overpayments to welfare recipients. A Winnipeg welfare recipient named Jim Finlay had received outside income in 1974, 1975 and 1976 which he did not report to welfare officials and which would have

reduced his welfare entitlements. The provincial government cut his welfare cheques by five percent for 46 months to recover the overpayments. Finlay went to court to fight the recovery on the grounds that his cheques were only $213 a month to begin with and the cuts denied him the basic necessities of life.

The Federal Court of Canada ruled in Finlay's favor in 1989, saying that the recovery of overpayments is not allowed under the Canada Assistance Plan if it would deny a person the necessities of life. The ruling was upheld by the Federal Court of Appeal in 1990. The federal government, with the support of Manitoba, decided to pursue the case before the Supreme Court of Canada. The final word on the case was expected before the end of 1992.

Saskatchewan

Most of the welfare reform in Saskatchewan took place between 1984 and 1987, following a study commissioned by the province in 1982. The main objective of reform was the movement of employable recipients off the welfare rolls through a process commonly known as "work for welfare" or "workfare." By the end of the 'eighties, critics of government policy said the province had gone too far and was pursuing policies that effectively forced many recipients into menial or dead-end jobs against their will.

Following a change in government in the fall of 1991, the province put work for welfare on hold. The programs remained on the books, but the new Minister of Social Services said they would be reviewed to determine whether they are actually helping welfare recipients to get permanent, full-time jobs.

The Saskatchewan approach of the 'eighties started with a system for identifying persons considered to be employable, streaming them into training and work programs, and providing different levels of benefits based on employability.

One study of welfare reform in Saskatchewan estimated that single employable people had to endure cuts in benefits that amounted to a reduction in purchasing power of 54 percent between 1981 and 1988. Single-parent families and couples with children suffered losses in

purchasing power estimated at about 30 percent. More recent calculations by the National Council of Welfare indicate the losses continued through 1991.[19]

Under welfare reform, employable recipients were encouraged to take jobs provided through programs such as the Saskatchewan Employment Program or the New Careers Corporation or participate in training through the Saskatchewan Skills Development Program. These work-related schemes were financed by redirecting expenditures. Recipients got an additional $30 a month as a training allowance if they participated in an approved program.

The employability programs were supported through an agreement with the federal government. While the principle of voluntary participation is incorporated in the agreement, some welfare recipients claimed they lost benefits because of non-participation. Recipients who failed to show up for Job Search Training had their benefits cancelled or their files "frozen."

Welfare rights groups were convinced that the province was pursuing a workfare policy that was contrary to both the federal-provincial agreement and the federal legislation that set up the Canada Assistance Plan. In March 1991, in response to numerous complaints, the federal government said it had investigated every allegation and found no supporting evidence.[20]

However, a 1989 study of welfare reform claimed there were at least 18 different eligibility tests in Saskatchewan that violated either the letter or the spirit of the Canada Assistance Plan and had the effect of denying welfare benefits to people who were genuinely in need. One of the main complaints was that work and training programs were really not voluntary. "On a number of fronts, the evidence is compelling that Saskatchewan's public safety net is no longer capable of responding to the basic income requirements of thousands of men, women and children who have legitimate entitlements to receive adequate benefits," the study said.[21]

No detailed changes in policy have been announced by the new government pending the review of workfare. Neither have there been announcements by the government affecting other features of the welfare system. Earnings exemptions, for example, remain extremely modest. The maximum exemption for a single person is $75 a month, and the maximum for a family of five or more is $250. There is no exemption at all for employable persons until they have been

on assistance for three consecutive months. However, there are enriched exemptions for people with disabilities.

One noteworthy change in Saskatchewan welfare policy came about as a result of a court case challenging the differential in basic allowances for single and married recipients. Murray Chambers, a single employable recipient from Saskatoon, said he had been discriminated against because he received $55 a month less than a married recipient. In June 1988, the Saskatchewan Court of Appeal overturned a lower court ruling and declared the practice a violation of the province's human rights code. Rather than raising benefits for an estimated 10,000 single recipients, the government responded by cutting benefits for a small number of married recipients without children. The province did provide compensation to single people to cover the period before the change in policy, but the payments only went to recipients who applied for them.

Alberta

In November 1990, Alberta announced plans to replace existing welfare programs with a new income plan called Supports for Independence. The name of the plan reflects its focus: encouraging the greatest possible degree of self-sufficiency among recipients.

Supports for Independence is actually an umbrella term for four programs which are designed to respond to the needs of four different groups: people unable to work, people able to work, people able but currently unavailable to work, and family heads who are working but not earning enough to meet family needs. This was a departure from the previous system, where the only distinction was between employable and unemployable.

People unable to work at all as a result of permanent disabilities or multiple barriers to employment such as old age, poor health and lack of education may qualify for assistance under the Assured Support Program.

People deemed able and available for work or school or those already enrolled in a training or educational program may receive financial assistance under the Employment and

Training Support Program. Under this program, a plan of action is developed for each recipient. If recipients fail to follow their plans, they may have their benefits reduced or withdrawn.

Applicants who are temporarily unavailable for work because of health problems or pregnancy or because they are caring for a child under age two or a dependent who is ill or disabled may be eligible for assistance under the Transitional Support Program.

The Supplement to Earnings Program is directed toward welfare recipients with part-time or full-time employment. If their wages from employment are not sufficient to meet the needs of their families, assistance may be provided up to the level that the household would have received had the family head not been employed.

Once people are accepted into a given program, a financial benefits worker monitors their circumstances and changes their levels of assistance as appropriate. Employment and client support services workers provide support to encourage participation in education, training and work programs. Eligibility and benefits verification workers review cases on a random basis to determine whether there have been significant changes in personal and financial circumstances.

Under the new regime, there are three types of benefits: a standard benefits package, a participation benefits package and a supplementary benefits package.

Recipients of all four programs are entitled to a standard package of benefits to cover individual needs, household needs and health needs. The benefit for individual needs includes food, clothing, personal requirements and transportation. A transportation benefit of $25 a month is provided for adults only. Previously, transportation was a discretionary benefit, but the amount was larger - enough to cover the full cost of a monthly bus pass.

The second component of the standard package applies to household needs such as rent or mortgage payments, household supplies, laundry, utilities and telephone. The household benefit varies by family size. The inclusion of a telephone within the standard package is new. Most provinces grant telephone allowances only for employment or health-related reasons.

The health needs component of the standard package includes coverage of prescription drugs, dental care and eye care. The benefits are not provided as cash but as goods or services. Recipients "pay" for them with a medical services card issued by the province.

In addition to the standard benefits package, individuals who are working or attending school are eligible for a participation benefits package. It is intended to offset costs, such as child care and additional transportation expenses, associated with participation in the work force or training programs. Subsidies for child care that were formerly paid only upon the recommendation of an appeal panel now are covered as a regular participation expense.

Finally, the supplementary benefits package provides extra assistance for individuals who have ongoing special needs, such as a diet related to a medical condition. The province expects to see a reduction in special needs, in part because some items once considered special needs now are included in the standard benefits package.

There will be new restrictions applied to certain types of assistance, such as furniture and appliances. The laundry allowance, included as part of the household needs component of the standard benefits package, is intended to eliminate the need for purchasing a washer and dryer.

The child recreation allowance that had been provided on a discretionary basis has been incorporated within the individual needs component of the standard benefits package, but the amount of the benefit has been sharply reduced. Previously, it was $220 a year for each child and was paid as a lump sum to defray the cost of larger items such as bicycles, swimming or dance lessons, and summer camp. Under welfare reform, the benefit dropped to $108 a year and is paid at the rate of $9 a month.

Supports for Independence is being phased in between February 1991 and March 1993. Several other policy changes are also being introduced as part of welfare reform.

Under the former social allowances program, single-parent mothers could remain at home only if they had one child less than four months old or two children under age six. Under the new programs, they can choose to stay at home until the youngest child is two.

The former social allowances program provided a shelter benefit equivalent to commercial room rates to recipients who lived with their families. Under Supports for Independence, people who live with their parents or with adult children will qualify for a $64 monthly shelter benefit in recognition of the cost of a bedroom and household expenses.

At the same time the Supports for Independence package was unveiled, the province announced modest increases in food and shelter allowances, including the first increases in shelter allowances since 1982. However, when the first cheques under the new system went out in February 1991, some recipients found they were getting less than before. Alberta's Minister of Social Services estimated that 80 percent of welfare recipients would get more under welfare reform, while the other 20 percent would lose money.

One reason for the losses is that certain allowances, notably the child recreation allowance, were reduced when they were made more widely available. Supporters of the changes said they mean greater equity among welfare recipients. Critics said it is more a matter of equal poverty than equity.

"In this case," said the Edmonton Social Planning Council, "the differences among people receiving government benefits are minimized. Everyone gets roughly the same amount of a pretty paltry pie. An equal piece of this pie for the poor is not the same as equity."[22]

Alberta welfare recipients lost considerable ground to inflation between 1986 and 1991, as we document in our report Welfare Incomes 1991. Most people were slightly better off under the new system in 1991. However, the 1991 increases did not offset the heavy losses from the latter part of the 'eighties. Many welfare recipients were noticeably worse off in 1991 than they were in 1986.

Aside from the sweeping reforms associated with Supports for Independence, two other issues involving provincial welfare policy are worth noting.

One is the decision by the Alberta government to trim welfare cheques in 1987 and 1988 because of the introduction of the federal government's refundable sales tax credit. The credit was specifically designed to offset the impact of federal sales taxes for low-income people. Alberta chose to regard the credit as outside income and reduced the welfare cheques of

recipients accordingly. The province finally stopped the practice in October 1988, but it refused to compensate recipients for their earlier losses.

Secondly, there is the issue of alleged welfare abuse. Alberta hired extra full-time staff in 1988 in an effort to crack down on fraud. In the first year of the program, the program uncovered rampant errors in welfare entitlements, and numerous accounts that could not be verified. However, only four percent of the cases audited were suspected fraud. The provincial Auditor General estimated net overpayments in the 1988-1989 fiscal year at $10.4 million.[23]

British Columbia

British Columbia has not gone through any formal process of welfare reform, but it has made a number of changes to increase the employment potential of welfare recipients. It also made changes because of a court challenge or because of protests by B. C. residents. Still further changes are expected in the months ahead under the new government elected in the fall of 1991.

The province found itself in court in the 'eighties because it was paying $25 a month less to single employables under age 26 than to those over 26. In 1987, the B.C. Supreme Court ruled that lower rates of assistance for younger singles violated the Charter of Rights and Freedoms. The province eliminated the discrimination by lowering benefits for employables 26 and older by $25 a month.

The following year, the province had negative reaction to its proposed new system for classifying individuals as employable or unemployable. At the nub of the controversy was a plan to classify single parents with one child employable as soon as the child was 15 weeks old. The change in classification meant a loss in benefits of $50 a month. Within two weeks, the government retreated and raised the threshold to 24 weeks. By the end of the year, it had relented entirely and said no single parent would lose the $50 a month. As of January 1992, single parents are not considered either employable or unemployable. They have their own rate tables that are based on the number of children in the family.

Also in 1988, several measures were introduced to assist the movement of single parents into the labour market, including a transportation allowance of up to $90 a month, a day care allowance of up to $150 a month and continued coverage of certain medical and dental costs for a year after a single parent gets full-time employment.

As part of its efforts to encourage work-related activity, British Columbia took advantage of the federal offer to allow higher earnings exemptions. The 1991 exemption for single employable people was $50 a month plus 25 percent of net earnings exceeding that amount. Single disabled people as well as families with an employable member were eligible for a monthly exemption of $100 plus 25 percent of additional net earnings. Single unemployable people were eligible for only $50 a month, but they could choose to be reclassified as employable if they could take advantage of a larger exemption. Unemployable families were eligible for an earnings exemption of $100 a month.

In late 1991, the province announced that the flat-rate portion of these earnings exemptions would be doubled in 1992.

Toward the end of 1989, the province made several name changes in its welfare programs. Welfare assistance now is available under the umbrella Programs for Independence. One program called Income Assurance provides ongoing financial support to elderly people and people with disabilities. The other program, Temporary Assistance, provides benefits to meet the short-term needs of people who are unemployed and who have exhausted all other sources of income. It also involves planning to help them achieve greater independence. Single parents and people ages 60 through 64 are among those who come under the Temporary Assistance Program.

Small increases have been introduced to certain special needs items. In August 1991, school start-up fees were increased to $37 a year for children between the ages of five and 11 and $52 for children 12 and older.

The last general increase in welfare rates in British Columbia came at the beginning of 1992. Actual increases varied by household type, but all were higher than the increase in the cost of living.

B. C. anti-poverty groups were disappointed the increases were not larger. On the other hand, one of the limiting factors appeared to be the federal government's continuing restraints on CAP payments to the province. The impact of the federal policy has been estimated at a loss of $147.8 million for the 1992-1993 fiscal year.

THE NORTH

> *Both Inuit and Indian people were greatly concerned over the future of their children, their ability to feed their families adequately and to give their childen basic foods that other, more affluent families in their communities could afford. Many spoke of the anxiety and emotional stress working families are now experiencing in their attempts to respond to relatives and neighbours, constantly asking for food.*[24]

Yukon

There have been relatively few changes to the welfare system in Yukon aside from some modest improvements in special assistance. In 1989, a winter clothing allowance of $125 a year for people aged 14 and over and $75 for younger beneficiaries was introduced. A monthly allowance of $50 now is payable to an adult beneficiary who is a full-time student.

The Christmas allowance was increased from $22 for each person in a household in 1988 to $30 per person in 1989. While the increase was very modest, it was generous in a relative sense. Yukon, British Columbia and the City of Winnipeg are the only jurisdictions that provide Christmas allowances.

Northwest Territories

Throughout 1989 and 1990, the Northwest Territories conducted a major review of its welfare program. The proposed reforms that resulted from the review were fairly comprehensive, but many of them were not adopted because of their cost. There were no areas where spending increases were approved with the exception of food allowances.

Food allowances for all recipients were increased by eight percent as of April 1, 1991. The increase is significant for two reasons. First of all, the last increase had taken effect in April 1987. It had been four full years since food allowances had changed. Secondly, access to nutritious food at affordable prices has always been a problem in the North.

The problem can be illustrated by taking the cost of the "northern food basket" of Agriculture Canada and the Medical Services Branch of Health and Welfare Canada and comparing it to the income of a family on social assistance. In 1989, the cost of a nutritionally adequate diet for a family of four ranged from 92 to 108 percent of after-shelter income in Labrador, 74 to 86 percent in northern Ontario, 78 to 88 percent in northern Quebec and 103 to 133 percent in the Northwest Territories. Welfare incomes were also inadequate to meet the additional nutritional needs associated with pregnancy.[25]

"Hunger is particularly severe during the spring breakup and fall freeze-up, when people are unable to get out on the land and, in winter, for those families on social assistance," said a 1990 study entitled Food for the North. "The food price survey confirms that Indian and Inuit families on social assistance or working at minimum wage are currently unable to purchase a diet which meets minimum nutrient requirements."

The ability of welfare recipients in the North to buy nutritious food at reasonable prices was set back further by recent increases in shipping costs. In 1986, the federal government made a commitment to grant a subsidy to Canada Post when it provides a service for a public policy purpose. As part of this commitment, an "air stage subsidy" was introduced to defray the cost of shipping fresh food to the North. The original subsidy was $19 million for 1986-1987, and it was set to decline by $1 million a year thereafter.

Canada Post increased its postal rates by about 25 percent in January 1990. The sharp increases in shipping costs, combined with the subsidy reductions, have serious implications for northern residents. The increases in the food allowances for welfare recipients in the Northwest Territories mitigate the effects of these increases, but they do not offset them entirely.

WELFARE REFORM IN PERSPECTIVE

The preceding chapters of this report describe the welfare reforms instituted by provincial and territorial governments during the last several years. Some of the reforms are modest, while others reflect fundamental shifts in direction. Whether large or small, most of the changes were made within the welfare system and left larger issues unresolved.

The National Council of Welfare believes it is time these larger issues are addressed. Welfare reform should mean more than changes in liquid asset requirements, improvements in earnings exemptions, or even increases in benefits. The ultimate test of reform is whether welfare becomes a true safety net of last resort or remains a dumping ground for our other social and economic policy failures.

It seems strange to talk about welfare as a last resort at a time when 2.3 million Canadians or more are on the welfare rolls. Many of these people are young single people who would rather be working, single-parent mothers and their children, or people with disabilities. They find themselves on welfare because we lack better employment policies, adequate supports for young families and a comprehensive system of disability insurance.

Finding solutions to these challenges will be difficult. It will require the combined efforts of the federal, provincial and territorial governments and a commitment by all governments to act as well as talk.

The biggest challenge lies in employment. Earlier in this report, we showed a link between the number of people on welfare and the number of unemployed people that dates back to the early years of the Canada Assistance Plan. The welfare rolls were relatively small when the overall national unemployment rate was three or four percent in the late 'sixties. They grew rapidly during the 'eighties, when the jobless rate was as high as 11.8 percent.

The best efforts of governments to move employable people off welfare will continue to be limited by the number of jobs available. This indicates a need for governments, especially the federal government, to review their economic priorities. More effective ways to create new jobs are urgently needed.

The search for better policies to promote employment in the long run need not detract from changes in the short run to improve our system of unemployment insurance. Although precise figures are not available, it is clear that a number of employable people on welfare are people who fell through the unemployment insurance safety net.

Changes that took effect on November 18, 1990, have reduced unemployment insurance coverage. The maximum period of work needed to qualify for benefits was increased from 14 to 20 weeks in some parts of the country. Benefits now are paid for periods of 35 to 50 weeks rather than the previous range of 46 to 50 weeks.

The net effect of these changes has been to shift some employable people who are temporarily out of work from the UI rolls to the welfare rolls. In other words, changes in unemployment insurance by the federal government are working at cross-purposes to the welfare reforms of provincial and territorial governments.

Assisting single-parent families is a second major challenge. Approximately one-third of all welfare recipients are single parents and their children. Many single-parent mothers wind up on welfare because their ex-husbands are unwilling or unable to pay adequate child support. Single-parent mothers with young children are deterred from paying jobs by the lack of adequate, affordable child care.

Ottawa and the provinces have been working together on better enforcement of court maintenance orders, partly because of their desire to reduce welfare costs. While there has been some progress, existing arrangements are far from satisfactory. In our 1990 report Women and Poverty Revisited, the National Council of Welfare recommended that all provinces have advance maintenance systems to guarantee proper child support. Under these systems, governments would make maintenance payments directly to single parents with children, and they would recover the amounts from the non-custodial parents.

The lack of high-quality, affordable day care for children was the subject of our 1988 report Child Care: A Better Alternative, and the situation has not changed much since that time. As of 1990, there were nearly 2.2 million children under the age of 13 who needed care because their parents worked or studied outside the home, but there were only enough licensed child care spaces for 15 percent of those children. With the demand for services running so far ahead of

the supply, mothers on welfare have little chance of finding the care they need for their children to enable them to work outside the home.

To ease a bit of the financial pressure on parents, the federal government added an annual supplement of $200 a child to the refundable child tax credit, increased the tax breaks available through the child care expense deduction and improved the maternity benefits paid through unemployment insurance.

However, there has been no action on measures to increase the number of spaces available in licensed day care centres and family homes or companion measures to improve day care subsidies for children from low-income families. The proposed Canada Child Care Act failed to become law before Parliament was dissolved for the 1988 federal election. Election promises that day care legislation would be reintroduced early in the next Parliament were abandoned in 1992.

Another way to improve the lot of children in low-income families is to improve federal child benefits. The federal government proposed a major overhaul of the system in a White Paper issued on February 25, 1992. It proposed increases in benefits of up to $500 a year for working poor families with children, but no increases at all for families that rely on welfare, unemployment insurance or other government programs for much of their income. Clearly, further increases in benefits are needed if the new system is to have any significant impact on poverty.

The third challenge facing governments is creating a comprehensive national disability insurance plan that would replace welfare as the main source of government income support to people with disabilities. The heads of roughly one quarter of all welfare households have disabilities and are on welfare because they cannot work and are not adequately protected by existing disability insurance schemes.

Workers disabled by injuries on the job are normally covered by workers' compensation. Contributors to the Canada or Quebec Pension Plans may qualify for disability pensions if they have severe and permanent disabilities. Other people receive disability benefits from programs for war veterans, public or private automobile insurance plans, personal or employer-sponsored disability insurance plans, or special provincially run programs for the disabled. Still, there are

people with disabilities who fall outside all these programs or do not receive benefits high enough to meet their needs.

Governments have talked on and off for many years about a comprehensive program outside of the welfare system that would ensure adequate support for all people with disabilities.[26] Alberta and Ontario already have programs which could be seen as first steps in this direction, and Prince Edward Island and Ontario both endorsed the idea of a national disability insurance plan in their reviews of the welfare system.

Without major improvements in programs and policies to help unemployed people, single-parent families and people with disabilities, the welfare rolls that have burdened governments for most of the last decade are certain to remain unacceptably high. Millions of Canadians will continue to fall into the tangled safety net of the welfare system through no fault of their own. They will be scrutinized, stigmatized and perhaps even victimized by governments and society at large.

A generation ago, governments proved their ability to make life vastly better for Canadians by creating programs such as medicare and the Canada and Quebec Pension Plans. The National Council of Welfare hopes that the same spirit of initiative and co-operation that made these programs possible can be directed to solving the larger problems of our welfare system.

It is no secret that federal-provincial relations have been less than cordial in recent years. One reason for this is cuts in federal financial support for welfare, health care and higher education. The National Council of Welfare believes improving relations among governments requires a renewed expression of good faith by Ottawa. Once again, we urge the federal government to abandon its policy of limiting Canada Assistance Plan payments to Ontario, Alberta and British Columbia. We see little hope of true welfare reform without that first step by the federal government.

APPENDIX A

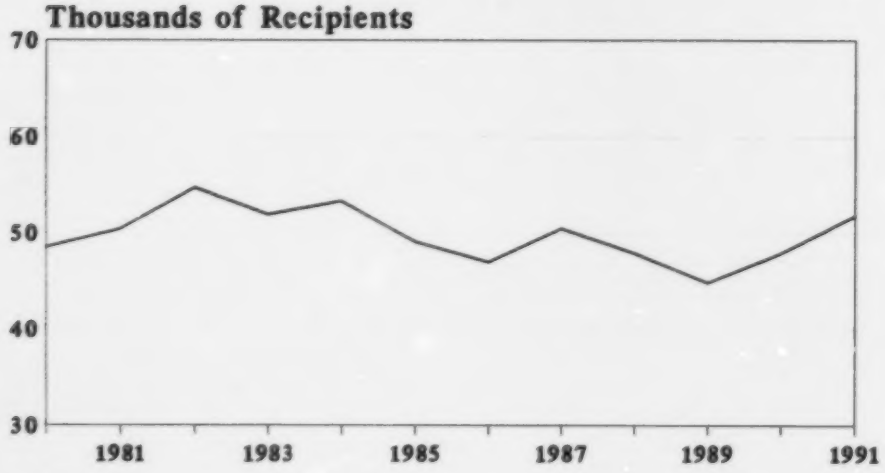
ESTIMATED NUMBER OF PEOPLE ON WELFARE
BY PROVINCE AND TERRITORY

	March 31, 1987	March 31, 1988	March 31, 1989	March 31, 1990	March 31, 1991
Newfoundland	50,500	47,900	44,800	47,900	51,800
Prince Edward Island	9,300	8,900	8,300	8,600	10,300
Nova Scotia	73,000	73,800	75,600	78,400	86,200
New Brunswick	73,700	70,600	67,700	67,200	71,900
Quebec	649,600	594,000	559,300	555,900	594,900
Ontario	518,400	533,500	588,200	675,700	929,900
Manitoba	60,600	62,700	63,000	66,900	71,700
Saskatchewan	62,100	60,300	57,200	54,100	53,400
Alberta	150,500	149,800	151,700	148,800	156,600
British Columbia	247,700	241,100	230,000	216,000	244,000
Yukon	1,200	1,100	900	1,000	1,200
Northwest Territories	8,300	9,300	9,400	9,600	10,300
CANADA	1,904,900	1,853,000	1,856,100	1,930,100	2,282,200

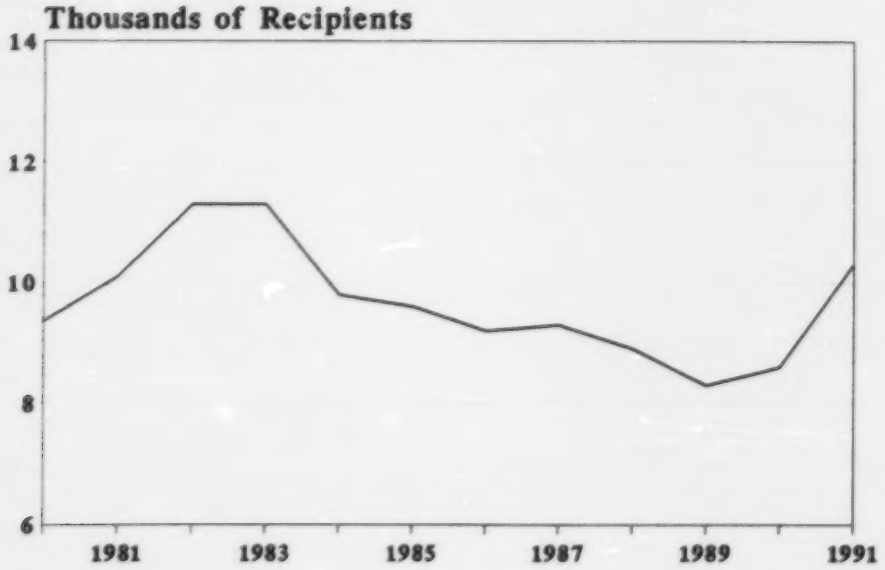
Source: Health and Welfare Canada. Statistics for 1981 through 1986 were published by the National Council of Welfare in Welfare in Canada: The Tangled Safety Net, page 8.

APPENDIX B: WELFARE TRENDS, 1980-1991

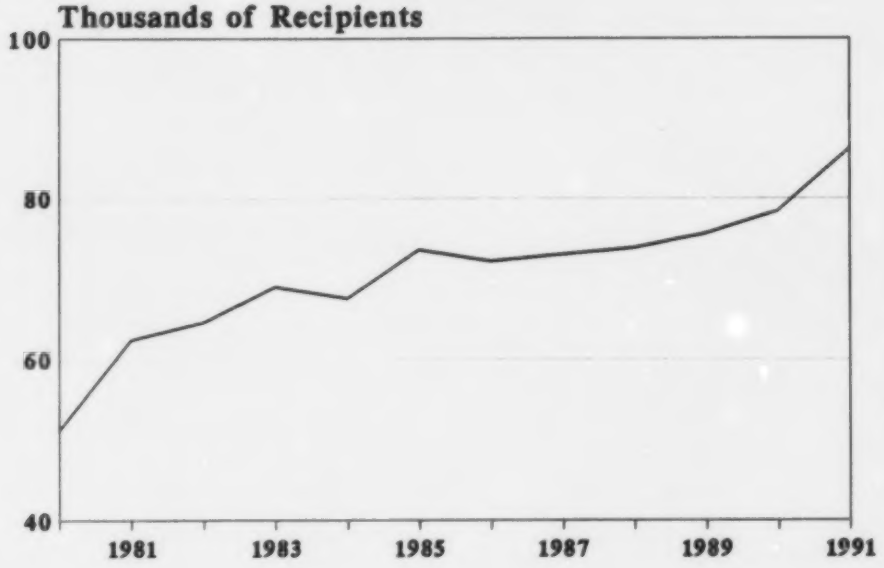
Newfoundland



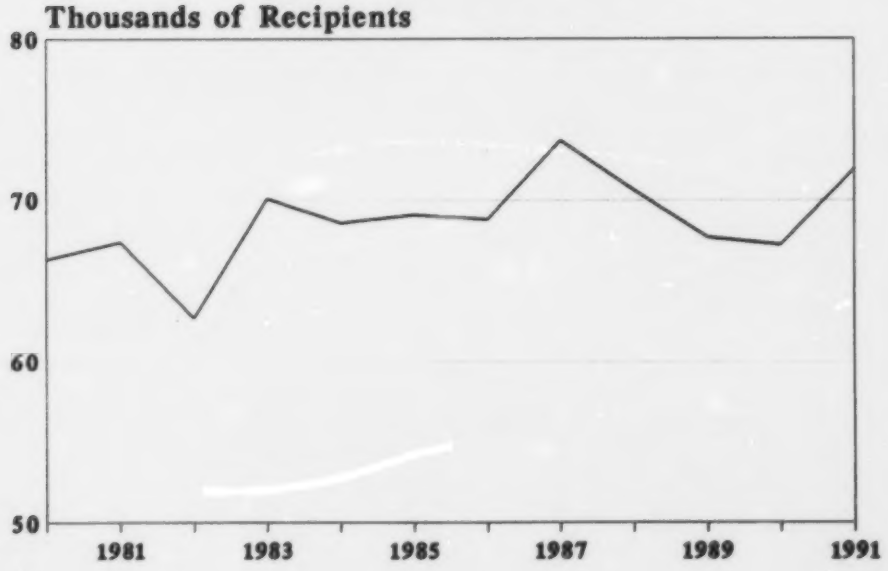
Prince Edward Island



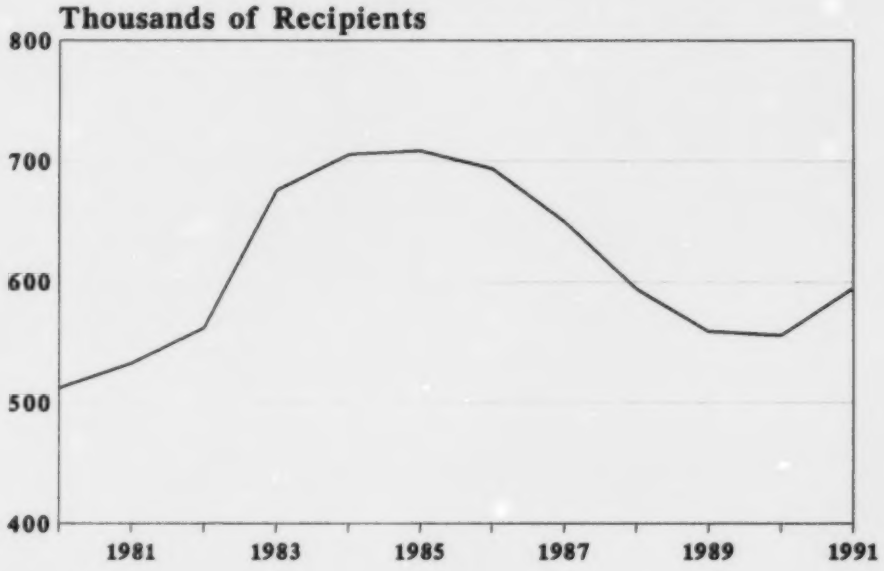
Nova Scotia



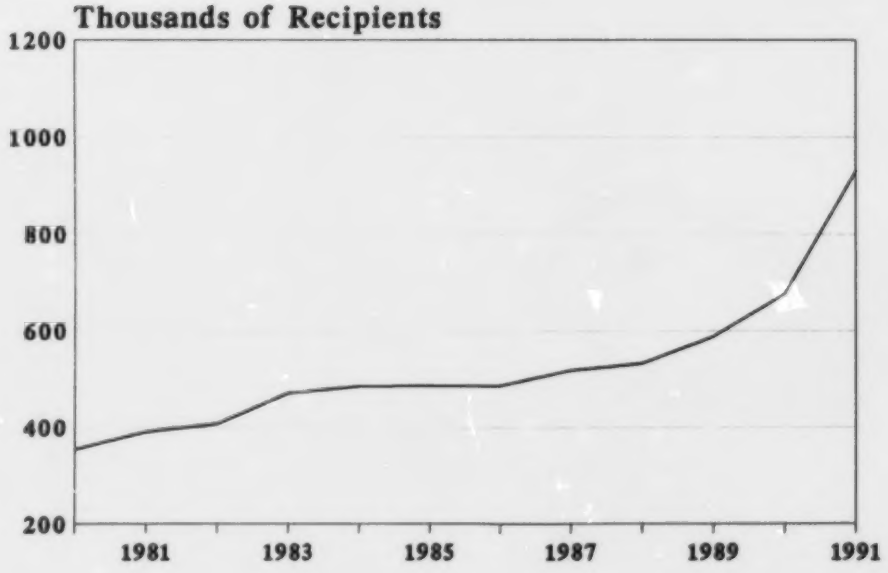
New Brunswick



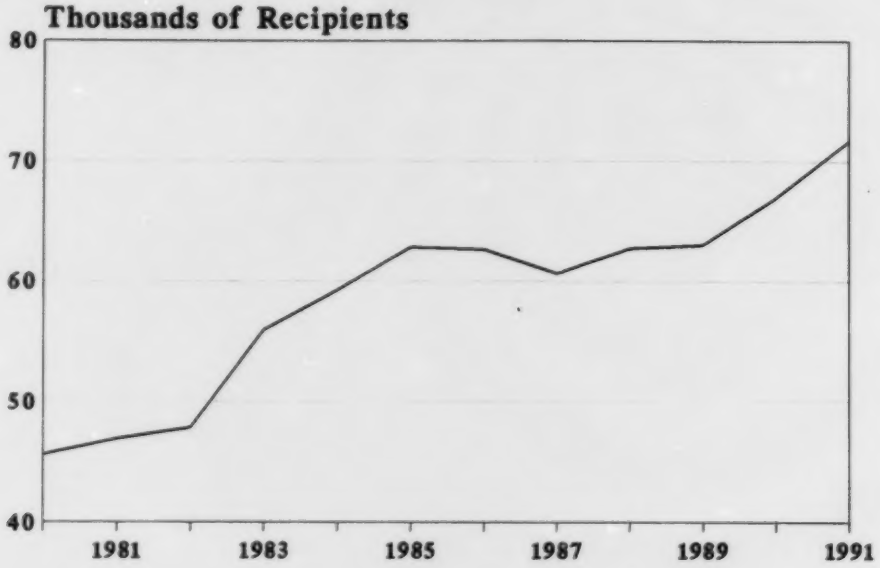
Quebec



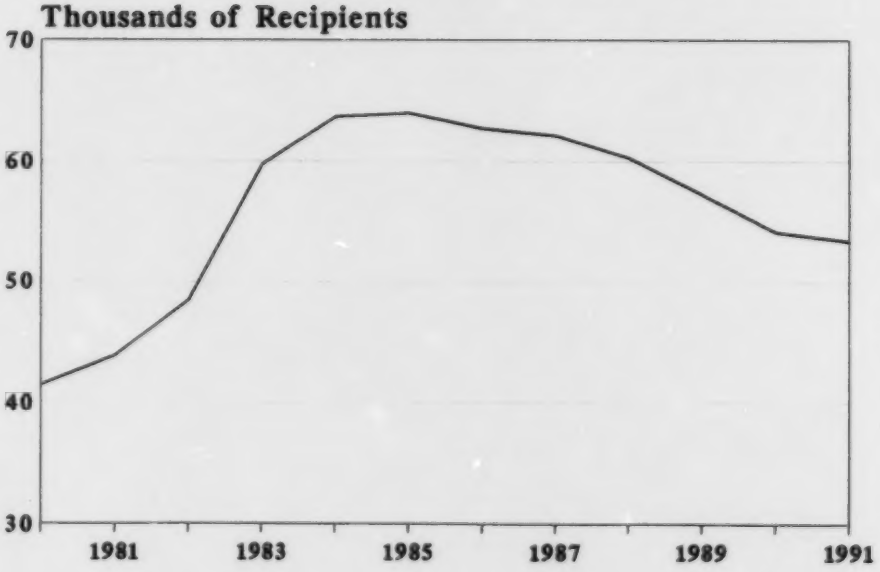
Ontario



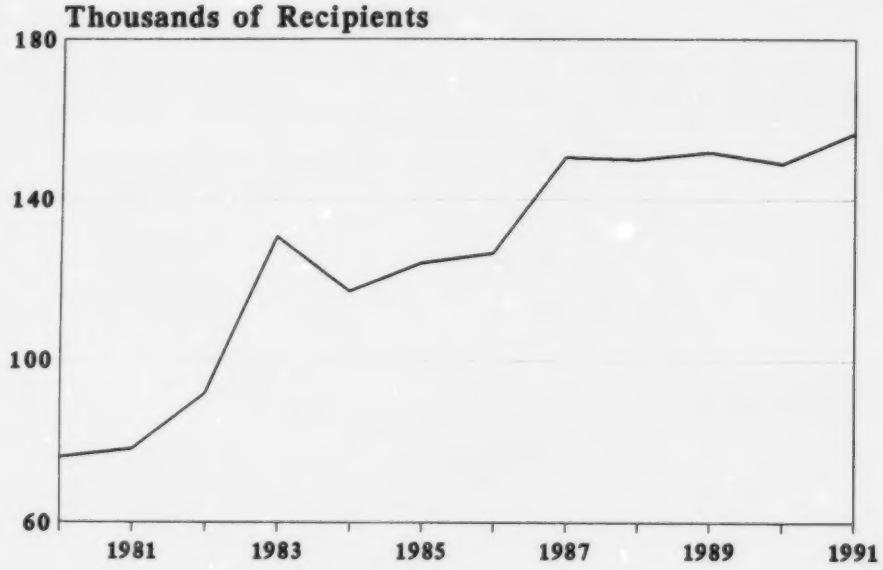
Manitoba



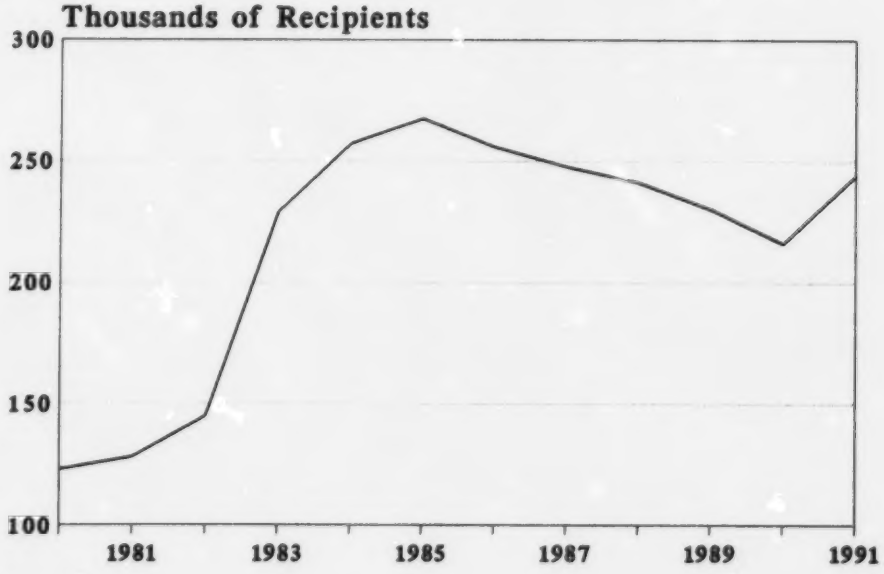
Saskatchewan



Alberta

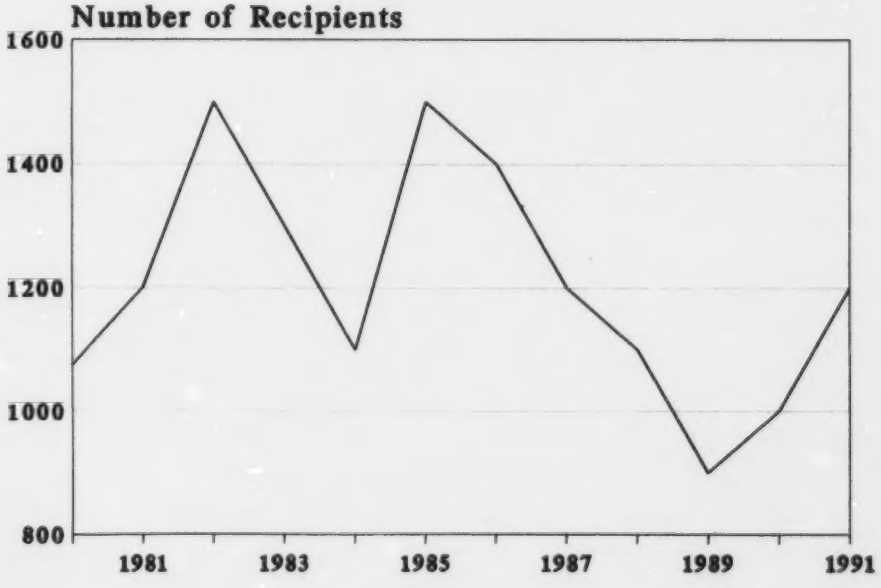


British Columbia



Northwest Territories

Yukon



FOOTNOTES

1. The National Council of Welfare uses the Statistics Canada low income cut-offs (1986 base) as its measures of poverty. For information about how the cut-offs are determined, see Statistics Canada, Income Distributions by Size in Canada 1990 (Catalogue No. 13-207).

2. The estimates of people on welfare are for March 31 of each year and were supplied by Health and Welfare Canada. The unemployment figures are annual averages as reported by Statistics Canada in Historical Labour Force Statistics (Catalogue No. 71-201).

3. Earnings exemptions for each province and territory are summarized in Table 6 of Welfare Incomes 1990.

4. Thirty-six-year-old Newfoundland man quoted by the Royal Commission on Employment and Unemployment, Building on Our Strengths (St. John's: Queen's Printer, 1986), p. 109.

5. Blouin, Barbara, Below the Bottom Line: The Unemployed and Welfare in Nova Scotia (Halifax, 1992), p. 23.

6. The estimate of $10,010 is based on a minimum wage of $4.75 an hour until October 1, 1991, and a minimum wage of $5 afterward.

7. Single-parent mother of two described by the Front commun des personnes assistées sociales du Québec in "L'impact de la première année d'application de la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu." (October 18, 1990).

8. The parental contribution for a family with income of $30,000 was calculated by the National Council of Welfare using the formulas set by the Quebec government. Quebec allows families a deduction of $11,060 from their gross income for the parents in a two-parent family and a deduction of $2,440 for the first dependent child. That leaves an adjusted family income of $16,500. The parental contribution is deemed to be 40 percent of adjusted income - or $6,600 a year. The highest welfare rate under the Work and Employment Incentives Program for a single employable person in 1990 was $6,624 a year, so the parental contribution effectively keeps the person off the welfare rolls in this case.

9. Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu, Édition 1991 (Québec: Les Publications du Québec, 1991), p. 111, and "Un APPORT négligeable?" Montreal Le Devoir, April 29, 1991.

10. Le Protecteur du citoyen, 21e rapport annuel 1990-1991, pp. 52-56.

11. See, for example, "Les 'boubou-macoutes' ont visité 136 000 foyers l'an dernier," Montreal La Presse, July 23, 1990.

12. "Les sans-abri pourront recevoir des prestations d'aide sociale," Montreal La Presse, November 9, 1989; "Montreal street people to be eligible for welfare under unique scheme," Toronto Globe and Mail, November 9, 1989.

13. Social Assistance Review Committee, Transitions, (Toronto: Queen's Printer, 1988), p. 385.

14. See, for example, "The campaign for welfare reform," Toronto Star, February 29, 1989.

15. Ontario municipalities pay half the cost of Special Assistance under the General Welfare Act, and the federal government pays the other half. In the case of particular items of assistance which are classified as "special necessities," local governments pay 20 percent, the province 30 percent and Ottawa 50 percent.

16. "Councillors vote to fund medical aids," Toronto Star, January 16, 1992.

17. Alberta single-parent mother profiled by the Edmonton Social Planning Council in "Poverty in our Province: Myths and Realities," Alberta Facts (May, 1991).

18. "Equal welfare rates urged," Winnipeg Free Press, February 8, 1989.

19. Riches, Graham and Lorelee Manning, Welfare Reform and the Canada Assistance Plan: The Breakdown of Public Welfare in Saskatchewan 1981-89 (Regina: University of Regina, 1989), p. 6. Welfare Incomes 1991 found that when the effects of inflation were factored out, typical welfare households were worse off in 1991 than they were in 1986. See pp. 28-32.

20. House of Commons Debates, Vol. 131:296, March 22, 1991, pp. 18878-18879.

21. Riches and Manning, p. 35.

22. Edmonton Social Planning Council, First Reading, Vol. 9:2 (May-June 1991), p. 3.

23. Report of the Auditor General 1988-1989, as quoted in the Edmonton Journal, March 14, 1990.

24. Indian and Northern Affairs Canada, Food for the North: Report of the Air Stage Subsidy Review (Ottawa, 1990), p. 43

25. Food for the North, pp. 36-37. The quote in the next paragraph comes from p. 42.

26. See, for example, Health and Welfare Canada's Joint Federal-Provincial Study of a Comprehensive Disability Protection Program, Stage 2 Report: Program Design Options (Ottawa: March 1987).

MEMBERS OF THE NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

Mad. Ann Gagnon (Chairperson)
St-Ignace de Loyola (Quebec)

Ms. Enza Colavecchia
Brampton, Ontario

Ms. Ute Davies
Calgary, Alberta

Mad. Anne Marie Desmarais
Val d'Or, Quebec

Ms. Nova Dickie
Nanoose Bay, British Columbia

Ms. Sylvia Gwozd
Richmond, British Columbia

Mrs. Mardy Krueger
Estevan, Saskatchewan

Mr. Marcel Lalonde
Ville Laval, Quebec

Dr. Myrna Lashley
Nuns' Island, Quebec

Ms. Sharon MacKay
Hunter River, Prince Edward Island

Ms. Judy Mintz
Dundas, Ontario

Ms. Nancy Nash-Foster
Kingston, Ontario

Mr. Ronald Noseworthy
Grand Bank, Newfoundland

Mr. Ted Paterson
Winnipeg, Manitoba

Mr. Thomas Power
St. Mary's Bay, Newfoundland

Ms. Wendy Terry
Toronto, Ontario

Mr. Robert White
Stellarton, Nova Scotia

Mr. Gregory Zed
Renforth, New Brunswick

****

Acting Director: Steve Kerstetter
Consultant: Sherri Torjman

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

The National Council of Welfare was established by the Government Organization Act, 1969, as a citizens' advisory body to the Minister of National Health and Welfare. Its mandate is to advise the Minister on matters pertaining to welfare.

The Council consists of 21 members, drawn from across Canada and appointed by the Governor-in-Council. All are private citizens and serve in their personal capacities rather than as representatives of organizations or agencies. The membership of the Council has included past and present welfare recipients, public housing tenants and other low-income citizens, as well as lawyers, professors, social workers and others involved in voluntary service associations, private welfare agencies, and social work education.

Reports by the National Council of Welfare deal with a wide range of issues on poverty and social policy in Canada, including: income security programs, medicare, poverty lines and poverty statistics, the retirement income system, the aged, tax reform, the working poor, children in poverty, community economic development, women and poverty, employment policy, single-parent families, social services, nutrition, community organizing, child welfare, poor people's groups, legal aid/legal services, low-income consumers, poverty coverage in the press and welfare reform.

On peut se procurer des exemplaires en français de toutes les publications du Conseil national du bien-être social, en s'adressant au Conseil national du bien-être social, Pièce 1876, Immeuble Jeanne Mance, Ottawa K1A 0K9.

Réforme du bien-être social

Rapport du
Conseil national du bien-être social

Été 1992

Canada

RÉFORME DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Rapport du

Conseil national du bien-être social

Été 1992

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:
Conseil national du bien-être social
Immeuble Jeanne Mance
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Also available in English under the title:
Welfare Reform

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
N° de cat. H68-31/1992F
ISBN 0-662-97686-X

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PRÉLUDE DE LA RÉFORME 4

LES PROVINCES ATLANTIQUES 9

- Terre-Neuve 9
- Île-du-Prince-Édouard 11
- Nouvelle-Écosse 13
- Nouveau-Brunswick 15

QUÉBEC 17

ONTARIO 26

L'OUEST 33

- Manitoba 33
- Saskatchewan 37
- Alberta 39
- Colombie-Britannique 43

LE NORD 46

- Yukon 46
- Territoires du Nord-Ouest 46

LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DU BIEN-ÊTRE SOCIAL 49

ANNEXE A: NOMBRE ESTIMATIF D'ASSISTÉS SOCIAUX PAR PROVINCE ET TERRITOIRE 54

ANNEXE B: TENDANCES DE L'ASSISTANCE SOCIALE 55

RENVOIS 61

INTRODUCTION

Le présent rapport décrit les nombreuses modifications qui ont été apportées aux programmes provinciaux et territoriaux de bien-être social ces dernières années. Il traite également de problèmes plus vastes sur lesquels le Conseil estime que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient se pencher.

Le premier rapport que le Conseil national du bien-être social a consacré exclusivement au Régime d'assistance publique du Canada et au système de bien-être social s'intitulait Le bien-être social au Canada: un filet de sécurité troué. Publié en 1987, ce rapport traitait de sujets précis, tels que l'admissibilité aux prestations, qui s'appliquent à tous les systèmes provinciaux et territoriaux de bien-être social. On y trouvait cinquante-cinq recommandations basées sur les cinq principes suivants:

* Prestations adéquates	Les prestations devraient assurer un niveau de vie convenable.
* Simplification	Les systèmes de bien-être social devraient avoir moins de règlements et de catégories de bénéficiaires.
* Accessibilité	L'information sur l'assistance sociale devrait être plus facile à obtenir. Il ne faudrait pas refuser un accès raisonnable aux prestations.
* Équité	Il faudrait réduire les disparités entre les provinces et les territoires et les écarts à l'intérieur même de ces administrations.
* Sauvegarde des libertés individuelles	Tout comme notre appareil judiciaire, le système de bien-être social devrait sauvegarder les libertés individuelles et garantir des appels raisonnables.

Puisque chaque système provincial et territorial de bien-être social est distinct et en grande partie indépendant, le rapport Réforme du bien-être social est présenté par province et territoire plutôt que par sujet. Selon les grandes lignes directrices contenues dans la Loi de 1966 sur le Régime d'assistance publique du Canada, les provinces et les territoires sont libres de modifier leurs systèmes de bien-être social sans l'approbation du gouvernement fédéral. Le Conseil voulait connaître les changements effectivement apportés par les gouvernements, ainsi que l'effet de ces changements sur les assistés sociaux.

Si l'on se reporte aux cinq principes énoncés par le Conseil national du bien-être social en 1987, on peut difficilement qualifier la réforme du bien-être social de brillante réussite.

D'après Revenus de bien-être social, 1991, la dernière de nos publications annuelles de prévision de l'assistance sociale et d'autres prestations gouvernementales versées à des ménages types, les revenus des personnes seules aptes au travail allaient de 25 p. 100 du seuil de pauvreté au Nouveau-Brunswick à 62 p. 100 du seuil de pauvreté à l'Île-du-Prince-Édouard. Les revenus des personnes seules handicapées variaient de 49 p. 100 du seuil de pauvreté au Manitoba à 75 p. 100 en Ontario. Les revenus des familles monoparentales bénéficiaires de l'assistance sociale variaient de 54 p. 100 du seuil de pauvreté au Québec à 79 p. 100 en Ontario. Les revenus des familles biparentales ayant deux enfants allaient de 45 p. 100 du seuil de pauvreté au Nouveau-Brunswick à 73 p. 100 à l'Î.-P.-É.[1]

Toujours selon Revenus de bien-être social, 1991, la valeur des prestations de certains assistés sociaux a en fait baissé ces dernières années, puisque les prestations ne sont pas indexées - c'est-à-dire augmentées automatiquement en fonction de la hausse du coût de la vie. Bien que tous les gouvernements relèvent leurs taux de temps à autre, il n'y a aucune loi qui les oblige à le faire et aucune garantie que les taux d'assistance sociale suivront le rythme de l'inflation.

Quant aux quatre autres principes, là aussi il y a eu peu de progrès d'accomplis. Malgré quelques tentatives de simplification, la plupart des programmes provinciaux et territoriaux de bien-être social demeurent incroyablement complexes. La majorité des gouvernements ne fournissent aux assistés sociaux ou au grand public que très peu de renseignements sur leurs programmes d'assistance sociale, et presque tous ont été trop occupés à faire face à l'augmentation du nombre de cas pour se soucier de l'amélioration de l'accès au système. Il y a encore des problèmes d'équité et les niveaux des prestations restent très différents d'une

administration à l'autre. À peu près aucune attention n'a été accordée aux possibilités d'amélioration sur le chapitre des appels et de la sauvegarde des libertés individuelles.

Le présent rapport expose les récentes modifications apportées aux programmes de bien-être social dans chaque province et territoire jusqu'au 1er avril 1992. L'information provient de divers documents, publiés et non publiés, mais surtout des gouvernements eux-mêmes. Des copies provisoires du rapport ont été distribuées à des représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux comme mesure supplémentaire de vérification de l'exactitude de toutes les données factuelles. Cependant, les opinions formulées dans le rapport sont celles du Conseil national du bien-être social.

PRÉLUDE DE LA RÉFORME

L'augmentation des coûts et de la clientèle au début des années quatre-vingt a entraîné un examen plus approfondi du bien-être social au Canada. De toute évidence, les systèmes provinciaux et territoriaux de bien-être social, dont la dernière réorganisation avait eu lieu après la création du Régime d'assistance publique du Canada en 1966, avaient grand besoin d'être revus. De nombreux gouvernements ont commandé des études de l'assistance sociale, et plusieurs d'entre eux ont opéré des réformes avant la fin de la décennie.

Certains de ces changements offraient l'espoir d'un régime d'assistance sociale plus logique et plus humain, qui accorderait la priorité aux gens et les aiderait à se réaliser pleinement comme membres utiles de la société. D'autres changements semblaient dictés par l'idée que les besoins budgétaires des gouvernements passent avant les besoins personnels des Canadiens les plus pauvres.

Le bien-être social est le filet de sécurité sociale de dernier ressort. Il empêche les gens qui n'ont pratiquement pas de revenus de sombrer dans l'indigence totale. C'est aussi l'ultime filet de sécurité parce qu'il est censé recueillir les gens qui s'échappent des autres filets de sécurité.

Le système de bien-être social est régi par la Loi de 1966 sur le Régime d'assistance publique du Canada et par les accords que le gouvernement fédéral a conclus par la suite avec chaque province et territoire. La plupart des grandes décisions en matière d'assistance sociale sont prises par les provinces et les territoires. Le fédéral a pour rôle de donner les lignes directrices générales et de payer jusqu'à la moitié du coût de l'assistance sociale et des services sociaux désignés.

Durant presque toutes les années soixante-dix, le nombre d'assistés sociaux a été assez stable, représentant 6 p. 100 de la population ou moins. Il a cependant grimpé à plus de 7 p. 100 après la récession de 1981-1982 et s'est maintenu au-dessus de 7 p. 100 jusqu'à la fin des années quatre-vingt. D'autres augmentations sont survenues pendant et après la récession de 1990-1991. Au 31 mars 1991, près de 2,3 millions de personnes, ou 8,5 p. 100 de la population, recevaient l'assistance sociale.

L'annexe A au présent rapport indique le nombre estimatif d'assistés sociaux par province et territoire de 1987 à 1991. L'annexe B renferme des graphiques des tendances d'assistance sociale de 1980 à 1991.

La dépendance accrue du bien-être social depuis le début des années quatre-vingt était attribuable en grande partie à l'augmentation du nombre de «personnes seules aptes au travail» recevant l'assistance sociale. Beaucoup d'entre elles ne pouvaient tout simplement pas trouver d'emploi en cette période de forts taux de chômage. Certaines ont dû recourir au bien-être social lorsque leurs prestations d'assurance-chômage ont cessé d'être versées, tandis que d'autres n'avaient même pas travaillé assez longtemps pour avoir droit à l'assurance-chômage.

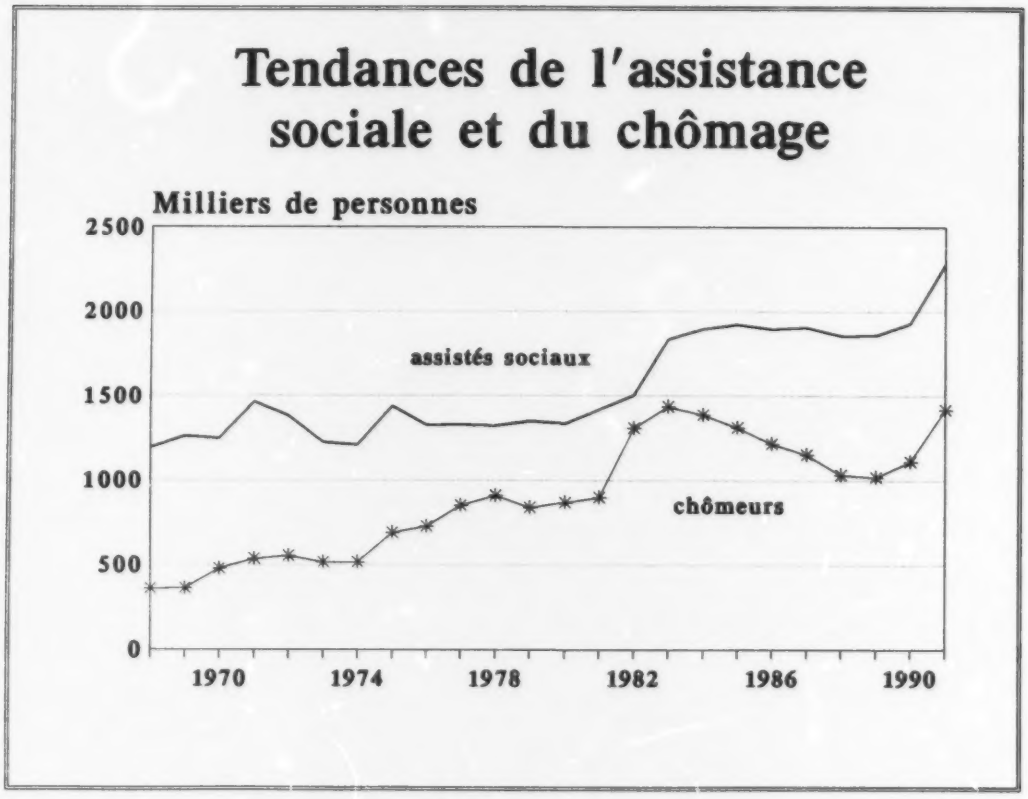
Les autres principaux bénéficiaires de l'assistance sociale sont les parents seuls et leurs enfants ainsi que les personnes handicapées. La taille de cette clientèle a été plus stable à long terme que celle des personnes seules aptes au travail.

C'est surtout à cause de la hausse du nombre d'assistés sociaux, et en particulier du nombre de personnes seules aptes au travail, que la réforme du bien-être social a été engagée dans les années quatre-vingt. Un nombre plus élevé représentait évidemment une dépense plus élevée, et cette dépense survenait à une période où les gouvernements étaient déjà très inquiets de leur santé financière.

Dans une certaine mesure, l'augmentation des dépenses de bien-être social était inévitable, puisque ce genre de dépense n'est pas vraiment discrétionnaire. Le Régime d'assistance publique du Canada exige que les provinces et les territoires accordent une assistance sociale à toutes les personnes jugées «nécessiteuses». Les gouvernements ne peuvent pas refuser l'assistance sociale à certaines catégories de personnes simplement parce qu'ils préféreraient ne pas dépenser d'argent. Leur seul pouvoir discrétionnaire en matière de dépenses de bien-être social est de maintenir les prestations à des niveaux peu élevés.

Un des rôles du système de bien-être social est de compenser certains effets rigoureux du recul de l'économie, et il y a habituellement une forte dépendance de l'assistance sociale lorsque les taux de chômage sont élevés. L'augmentation marquée du nombre de chômeurs suite à la récession de 1981-1982, par exemple, s'est traduite par une augmentation marquée du

nombre d'assistés sociaux. Le graphique indique le nombre estimatif d'assistés sociaux de 1968 à 1991 comparativement au nombre moyen de chômeurs.[2]



Néanmoins, les pressions financières exercées sur les gouvernements ont renforcé les doutes qui subsistaient sur l'objet de l'assistance sociale et entraîné un accent renouvelé sur la responsabilité individuelle. Les tenants de ce nouveau point de vue affirmaient que c'était l'individu, et non l'État, qui était le principal responsable de son bien-être, l'État ayant pour rôle de favoriser l'autonomie et de donner son aide seulement en cas de besoin absolu. Les termes tels que «sécurité du revenu» étaient moins souvent employés dans les milieux gouvernementaux. On parlait plutôt du bien-être social comme d'un «tremplin» pour accéder au marché du travail, et on commençait à mettre l'accent sur un processus appelé «amélioration de l'aptitude à l'emploi».

En application de ces nouveaux principes, les gouvernements ont pris des mesures en vue de sortir le plus grand nombre possible de personnes «en bonne santé» de l'assistance sociale pour les diriger vers un emploi rémunérateur ou, à tout le moins, vers des programmes de formation qui les conduiraient à un emploi rémunérateur. Certaines provinces ont offert aux assistés sociaux aptes au travail une carotte sous forme d'incitations à augmenter leurs revenus. D'autres ont opté pour le bâton, en réduisant les prestations des personnes jugées aptes à l'emploi qui ne travaillaient pas ou qui ne s'inscrivaient pas à un programme de formation. D'autres encore ont combiné les deux formules.

Le gouvernement fédéral a fait sa part en aidant les provinces et les territoires à créer d'autres incitations pour les assistés sociaux. Une initiative importante a été l'Entente fédérale-provinciale de 1985 sur l'amélioration des possibilités d'emploi des assistés sociaux, dont le but premier était d'inscrire un plus grand nombre d'assistés sociaux aux programmes fédéraux et provinciaux de formation professionnelle. Toutes les provinces et les Territoires du Nord-Ouest ont conclu par la suite des ententes avec Ottawa pour mettre l'accord général à exécution. Certains milieux ont fini par appeler ces ententes individuelles «accords quadripartites», puisqu'elles visaient habituellement quatre parties, c'est-à-dire Santé et Bien-être social Canada, Emploi et Immigration Canada et les deux ministères provinciaux responsables du bien-être social et de la main-d'oeuvre.

En 1986, le gouvernement fédéral a consenti à l'octroi de plus grosses exemptions de gains comme autre moyen d'encourager les assistés sociaux à travailler. On entend par exemption de gains le montant qu'une personne peut gagner sans perdre de prestations d'assistance sociale. En général, une exemption de gains plus élevée incite davantage au travail.[3]

Il y a deux types fondamentaux d'exemptions, à savoir les exemptions fixes et les exemptions non limitatives.

Dans certains programmes d'assistance sociale, le montant que les assistés sociaux peuvent gagner sans perdre de prestations est assujetti à une limite fixe. Avec une exemption fixe de 50 $ par mois, par exemple, les assistés sociaux sont incités à faire 50 $ de travail par mois et pas plus, car ils perdent un dollar d'assistance sociale sur chaque dollar de gains au-dessus de 50 $.

D'autres programmes offrent des exemptions non limitatives qui permettent aux bénéficiaires de garder un pourcentage de leurs gains. Avec une exemption non limitative de 25 p. 100 des gains, par exemple, les gens augmentent leur revenu de 25 cents pour chaque dollar gagné. Les 75 autres cents de gains sont effectivement perdus, puisque les prestations d'assistance sociale sont réduites de 75 cents. Bien que la perte de 75 cents sur un dollar soit élevée, les assistés sociaux voient néanmoins leur revenu global augmenter. À la longue, ils gagnent suffisamment pour ne plus avoir droit à l'assistance sociale.

L'intérêt nouveau pour l'amélioration de l'aptitude à l'emploi et l'augmentation des exemptions de gains sont deux mesures constructives que certains gouvernements ont prises dans les années quatre-vingt pour mieux aider les gens à se libérer du système d'assistance sociale. Or, les gouvernements semblaient parfois oublier que le bien-être social était un filet de sécurité sociale et en sont venus à le considérer simplement comme un autre secteur d'économies.

Même le gouvernement fédéral a décidé d'économiser sur l'assistance sociale lorsqu'il a rompu son engagement de partager la moitié des frais dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Dans les discours des budgets fédéraux de 1990 et 1991, le gouvernement a annoncé qu'il limiterait à 5 p. 100 par an l'augmentation des paiements fédéraux versés à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique en vertu du RAPC, et ce, de 1990-1991 à 1994-1995. Durant ces cinq années, les augmentations au-dessus de 5 p. 100 seront uniquement à la charge des trois provinces.

Le Conseil national du bien-être social a critiqué la nouvelle politique fédérale dans son rapport de 1991 intitulé L'inopportunité des réductions proposées au Régime d'assistance publique du Canada. Le Conseil a également fait savoir que l'incertitude créée par la politique risquait de dissuader les provinces et les territoires d'apporter d'autres améliorations à leurs régimes de bien-être social.

LES PROVINCES ATLANTIQUES

Il y a dix ou quinze ans, ce n'était pas difficile de trouver du travail. Depuis quinze ans, c'est terrible. Aujourd'hui, t'es chanceux si t'arrives à travailler, juste assez longtemps pour avoir tes timbres. La seule façon que je peux obtenir du travail maintenant, c'est en passant par les Services sociaux. Là, je suis obligé de recevoir l'assistance sociale pendant quelques mois jusqu'à ce que je puisse faire le travail qu'on me donne. Ensuite, je toucherai de l'assurance-chômage; quand ça arrêtera, tant pis pour moi. Il faudra que je retourne à l'assistance sociale. Je n'aurai pas le choix. C'est déprimant.[4]

Terre-Neuve

En 1985, le gouvernement de Terre-Neuve a créé la Royal Commission on Employment and Unemployment, dirigée par le D[r] Doug House. La Commission avait pour mandat de mesurer la capacité du système de soutien du revenu de compenser les effets économiques et sociaux du chômage.

L'année suivante, dans son rapport Building on Our Strengths, la Commission a constaté que les programmes de soutien du revenu établis étaient insuffisants à plusieurs égards. Ils ne garantissent pas un niveau de vie raisonnable aux bénéficiaires, leur façon d'accorder des prestations n'encourage pas les gens à travailler et leur système de distribution est lourd et complexe.

En vue d'améliorer le système à long terme, la Commission a proposé Terre-Neuve comme lieu d'exécution de projets pilotes pour deux nouveaux programmes fédéraux-provinciaux à l'intention des pauvres. Les assistés sociaux et autres personnes n'ayant pratiquement pas de revenu gagné toucheraient un revenu de base garanti égal à la moitié du seuil de pauvreté. Pour

les petits salariés, il y aurait un programme de supplément au revenu gagné qui verserait des prestations égales à un pourcentage des gains.

Dans une perspective immédiate, la Commission a recommandé un certain nombre d'améliorations au programme d'assurance-chômage, un supplément provincial, allant jusqu'à 100 $ par enfant, au crédit d'impôt fédéral remboursable pour enfants à l'intention des familles à revenu faible ou moyen, ainsi qu'une augmentation des paiements d'assistance sociale aux personnes seules en bonne santé qui ne peuvent vraiment pas se trouver un emploi.

Le gouvernement provincial n'a donné suite à aucune de ces recommandations et n'a à peu près pas apporté d'autres changements dans le système de bien-être social.

Un des changements, entré en vigueur en mars 1990, a été l'augmentation du niveau de l'exemption des avoirs liquides, qui est passée de 1 500 $ à 2 500 $ pour les personnes seules inaptes au travail et de 2 500 $ à 5 000 $ pour les familles dont le chef est inapte au travail. On entend par exemptions des avoirs liquides les espèces ou les biens immédiatement convertibles en espèces, tels que les obligations d'épargne du Canada, que les gens peuvent avoir sans perdre le droit à l'assistance sociale.

Or, les exemptions pour les personnes aptes au travail demeurent très peu élevées, soit de 40 $ pour les personnes seules et 100 $ pour les familles. Les personnes jugées aptes au travail doivent épuiser quasiment tous leurs avoirs liquides avant de pouvoir toucher de l'assistance sociale.

Normalement, les augmentations des taux d'assistance sociale à Terre-Neuve prennent effet au printemps lorsque le budget est déposé. Dans son discours du budget de 1991, le gouvernement écartait des augmentations générales, mais accordait 55 $ de plus par mois aux parents seuls. Une allocation de combustible de 50 $ par mois pour les mois de novembre à avril a été introduite pour les bénéficiaires à travers l'île de Terre-Neuve qui paient leurs factures de services publics séparément plutôt qu'avec leur loyer. Les bénéficiaires au Labrador ont une allocation de combustible supplémentaire plus élevée. Les allocations pour les besoins spéciaux, tels que les régimes prescrits par des médecins, les services d'aide ménagère et les frais de funérailles, ont aussi été légèrement augmentées.

Île-du-Prince-Édouard

L'Île-du-Prince-Édouard a commandé une étude de son système de bien-être social en 1987 suite à des rapports à l'effet que les assistés sociaux avaient moins de possibilités de formation et de services d'aide à l'emploi. On craignait également que certaines politiques, telles que des exemptions de gains extrêmement restrictives, dissuadent les assistés sociaux désireux de travailler.

Le Welfare Assistance Review Committee a publié son rapport, intitulé Dignity, Security and Opportunity, en février 1989. Le rapport renfermait soixante-sept recommandations, dont des projets à long terme de revenu annuel garanti pour les Canadiens, un programme national de revenu pour personnes handicapées et l'inclusion des adultes dans le régime de soins dentaires pour enfants de l'Î.-P.-É. Pour l'immédiat, le comité recommandait diverses augmentations des prestations d'assistance sociale et proposait des moyens d'aider les assistés sociaux à entrer sur le marché du travail.

Le gouvernement provincial a accepté bon nombre des recommandations du rapport concernant le bien-être social et les a mises en application progressivement à compter du 1er avril 1989. Il a augmenté les allocations alimentaires, vestimentaires, ménagères et personnelles. Les plafonds servant au calcul de la composante logement de l'assistance sociale ont été relevés de 11 p. 100 et une allocation de propriétaire de 300 $ par année a été introduite pour le paiement des petits travaux de réparation. L'allocation de retour aux études est passée de 50 $ à 75 $ par année pour les élèves de six à douze ans et de 75 $ à 100 $ pour ceux de douze ans ou plus. L'allocation spéciale aux personnes qui prennent soin d'adultes invalides à leur domicile a grimpé de 40 $ à 150 $ par mois.

D'autres augmentations de prestations et importantes modifications à la politique ont été apportées en 1990. Depuis le 1er avril 1990, les personnes aptes au travail n'ont plus à attendre trois mois avant de recevoir une allocation vestimentaire mensuelle. Ce faisant, le gouvernement provincial a supprimé l'écart qui avait toujours existé entre les taux d'assistance sociale à court et à long termes. Par cette mesure, l'Î.-P.-É. est également devenue le seul endroit au Canada où les prestations sont fondées uniquement sur le besoin, et non sur l'employabilité ou la durée du versement d'assistance sociale.

À la même date, les exemptions de gains mensuelles ont été augmentées à 50 $ pour une personne seule et à 100 $ pour une famille, plus 10 p. 100 du solde des gains nets dans les deux cas. Auparavant, l'exemption était de 20 p. 100 du salaire net pour les six premiers mois de versement de l'assistance sociale et de 10 p. 100 du salaire net pour les six mois suivants; aucune exemption n'était accordée par la suite. Le comité d'examen a constaté que les exemptions précédentes étaient tellement restrictives que seulement 27 p. 100 des assistés sociaux pouvaient les réclamer.

Dans le cadre du nouveau régime, les exemptions de gains sont accessibles aux requérants d'assistance sociale et aux assistés sociaux. Les familles de petits salariés devraient être particulièrement avantagées par cette disposition. L'exemption de gains au stade de la demande reconnaît les frais associés au travail, tels que la garde des enfants, les besoins vestimentaires spéciaux et le transport pour aller au travail et en revenir. Les ménages ont droit à l'assistance sociale lorsque leur salaire moins les dépenses liées au travail moins les exemptions de gains ordinaires est inférieur à leurs besoins ménagers.

Le but premier de ce changement de politique est d'accorder un peu de soutien aux ménages de petits salariés afin d'inciter les adultes à rester sur le marché du travail. Sans cet appoint, les petits salariés seraient peut-être tentés de se retirer complètement du marché du travail pour vivre uniquement de l'assistance sociale.

En septembre 1990, une nouvelle politique a été instaurée pour faciliter l'entrée des assistés sociaux sur le marché du travail. Lorsque les bénéficiaires obtiennent un emploi ou s'inscrivent à un programme de formation, le revenu qu'ils touchent n'affecte pas leurs prestations d'assistance sociale le premier mois. Le deuxième mois, de pleines allocations de logement sont versées, mais les autres allocations de bien-être social sont réduites en raison du revenu de l'extérieur. Le troisième mois et les mois qui suivent, ce sont les exemptions de gains ordinaires qui sont accordées.

Une importante proposition du comité d'examen que la province n'a pas acceptée dans le cadre de la réforme du bien-être social est l'indexation des prestations d'assistance sociale. Le comité avait recommandé que des augmentations soient accordées automatiquement une fois par année selon les constatations d'enquêtes provinciales sur le coût réel de la nourriture, des vêtements, des articles ménagers et des produits d'hygiène. Bien qu'il ait augmenté

régulièrement les prestations chaque année, le gouvernement provincial hésite encore à les indexer.

Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse a un système de bien-être social «à deux paliers» et des programmes provinciaux et municipaux distincts. Le programme provincial aide certains groupes de gens, tels que les personnes handicapées, les personnes âgées et les familles monoparentales. Les programmes municipaux aident d'autres catégories de gens dans le besoin. Soixante-six municipalités ont des programmes de bien-être social, dont chacun a ses propres règlements et ses taux d'assistance particuliers. Les taux varient énormément d'une municipalité à l'autre. En 1990, par exemple, l'aide mensuelle régulière aux personnes seules aptes au travail allait d'un minimum de 278 $ dans le comté de Guysborough à un maximum de 631 $ à Springhill.[5]

Le système de la Nouvelle-Écosse a été soumis à d'abondants examens rigoureux vers la fin des années quatre-vingt, mais les nombreuses critiques n'ont abouti à aucune amélioration appréciable.

Le Report of the Task Force on Family and Children's Services de 1987 commandé par le gouvernement provincial a mis en lumière le fait que de nombreux articles essentiels à la vie de tous les jours, tels que le téléphone, les allocations scolaires et l'aide au transport, sont considérés comme des besoins spéciaux, et qu'une assistance est accordée seulement à titre discrétionnaire.

Dans un autre rapport de 1987, intitulé How Will the Poor Survive?, la Nova Scotia Association of Social Workers analysait les insuffisances des prestations et les écarts attribuables à la structure à deux paliers du régime provincial.

En 1987, dans son étude Beyond Food Banks, la Metro Food Bank Society s'est plainte des montants peu élevés que le bien-être social prévoyait pour la nourriture. L'année suivante, dans How Do the Poor Afford to Eat?, le Nova Scotia Nutrition Council a exprimé ses inquiétudes au sujet d'une saine alimentation.

En septembre 1988, le Task Force on Approaches to Full Employment de la ville d'Halifax a publié un document intitulé A Critical Review of Income Support Programs in Metro, dans lequel il soulignait l'insuffisance des montants d'assistance sociale prévus pour la nourriture, le logement et le vêtement et répétait des revendications antérieures à propos des besoins spéciaux qui devraient en fait être considérés comme des besoins essentiels.

Le Task Force on the Levels of Cost-Sharing of Municipal Assistance, nommé par le gouvernement provincial, publiait son rapport le mois suivant. Parmi ses trente-sept recommandations, il proposait que toutes les municipalités adoptent des taux d'assistance uniformes. Le groupe a également dit qu'il faudrait que le montant des allocations alimentaires soit établi en fonction du coût du «panier d'épicerie» à Halifax calculé par Agriculture Canada.

Women and Children Last: Single Mothers on Welfare in Nova Scotia, une étude menée par une chercheuse d'Halifax, Barbara Blouin, et publiée en 1989 avec l'appui de la Women's Action Coalition of Nova Scotia, renfermait plusieurs récits personnels des difficultés éprouvées par les femmes et les enfants qui dépendent de l'assistance sociale, et recommandait un certain nombre de mesures pour améliorer leur sort.

Barbara Blouin a donné suite à cette étude en mars 1992 dans un rapport intitulé Below the Bottom Line: The Unemployed and Welfare in Nova Scotia. Elle soutient dans ce rapport que les municipalités de la Nouvelle-Écosse dérogent à bien des égards au Régime d'assistance publique du Canada. Elle y recommande que le gouvernement fédéral surveille le RAPC de près et suspende son aide aux provinces qui ne s'y conforment pas.

Malgré cette litanie de reproches à propos des défauts du système et les appels à l'action répétés, peu d'améliorations ont été apportées au régime de bien-être social de la province. Les bénéficiaires de l'assistance sociale provinciale ont perdu les augmentations basées sur le coût de la vie qu'ils recevaient deux fois l'an lorsqu'en 1989, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a supprimé l'indexation au profit d'une révision annuelle des taux d'assistance sociale. Quant à l'assistance sociale municipale, la dernière augmentation générale des taux à Halifax remonte à octobre 1988; les allocations alimentaires ont cependant été relevées en décembre 1990 et mars 1992. Les allocations alimentaires provinciales pour les enfants ont été majorées en octobre 1988 et août 1991, et une augmentation générale de 4 p. 100 a été accordée en janvier 1992.

Une allocation nutritionnelle, actuellement de 28 $ par mois, a été instaurée en 1989 pour aider les femmes enceintes et les nouvelles mères assistées sociales à avoir des bébés en santé. À l'automne de 1989, les personnes nécessiteuses bénéficiaires de l'allocation au conjoint pour veufs et veuves sont également devenues admissibles à l'assistance sociale provinciale.

Une légère amélioration pour les bénéficiaires de l'assistance sociale provinciale a été la révision des exemptions de gains à l'intention des personnes inscrites à plein temps à un programme de formation. L'exemption totale du salaire brut accordée aux bénéficiaires durant leur premier mois de travail à plein temps est maintenant accompagnée d'une exemption totale des allocations de formation professionnelle durant le premier mois de formation à plein temps. Après le premier mois, les exemptions de gains ordinaires s'appliquent aux allocations de formation de même qu'au revenu gagné.

À l'automne de 1991, tous les bénéficiaires de l'assistance sociale provinciale sont devenus admissibles à des médicaments d'ordonnance dans le cadre du programme Pharmacare de la Nouvelle-Écosse. Les bénéficiaires sont censés payer 20 p. 100 du coût des médicaments jusqu'à concurrence de 150 $ par année. Les bénéficiaires considérés comme invalides n'ont cependant pas à débourser ce 20 p. 100 pour recevoir leurs médicaments d'ordonnance.

Nouveau-Brunswick

Bien qu'il n'ait pas encore dressé de plan systématique de réforme du bien-être social, le Nouveau-Brunswick a modifié ses programmes de temps à autre en vue d'amener plus d'assistés sociaux à exercer un emploi rémunérateur. L'augmentation des exemptions de gains pour les bénéficiaires est peut-être la plus importante mesure à avoir été prise. Elle a suivi la décision du gouvernement fédéral, en 1986, de permettre aux provinces d'accorder de plus grosses exemptions de gains dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

Au Nouveau-Brunswick, les exemptions de gains ordinaires sont de 150 $ par mois pour les personnes seules et de 200 $ pour les familles. Cependant, les bénéficiaires seuls qui sont jugés très aptes au travail ont une exemption supplémentaire de 250 $ par mois pendant deux mois. Les familles monoparentales bénéficient d'une exemption additionnelle de 200 $ pendant deux mois et de 100 $ le troisième mois. Les plus longues augmentations sont accordées aux

familles biparentales - une exemption supplémentaire de 200 $ pendant six mois, avec possibilité de prolongations ultérieures.

Avec une exemption totale de 400 $ par mois, par exemple, une personne peut travailler vingt heures par semaine dans un emploi rémunéré au taux provincial minimum de 5 $ l'heure sans perdre de prestations d'assistance sociale en raison de ses gains.

Le Nouveau-Brunswick a également des programmes d'emploi spéciaux pour aider les assistés sociaux à entrer sur le marché du travail. Sa Stratégie Jeunesse vise en partie à réduire le nombre des jeunes personnes seules qui reçoivent l'assistance sociale.

Au printemps de 1991, le gouvernement provincial a annoncé son intention d'entreprendre une étude à long terme en vue d'établir des programmes de sécurité du revenu adaptés aux besoins des années quatre-vingt-dix. Or, selon toute apparence, à peu près rien n'a été fait à cet égard, et aucune mesure structurée n'a été prise pour obtenir des suggestions de groupes non gouvernementaux sur la façon d'améliorer les programmes de bien-être social.

En attendant, les taux d'assistance sociale au Nouveau-Brunswick demeurent parmi les moins élevés au Canada. D'après les estimations de Revenus de bien-être social, 1991, les personnes seules aptes au travail ayant reçu l'assistance sociale toute l'année n'auraient eu que 3 000 $ en prestations d'aide sociale, soit moins du tiers de 10 010 $ par an qu'elles auraient pu recevoir à travailler à plein temps pour le salaire minimum provincial en 1991.[6] Ce revenu est aussi de beaucoup inférieur au seuil de pauvreté de 13 132 $ établi pour une personne seule qui vit à Saint John.

QUÉBEC

Très intéressée par l'expérience qu'elle pourrait acquérir, Manon se présente aux entrevues de sélection. Là, on lui explique les exigences du travail. Elle apprend, notamment, qu'elle aura à travailler surtout les soirs et les fins de semaine.

Manon ne voit pas comment faire pour concilier son horaire de travail avec ses responsabilités familiales. Où faire garder les enfants quand il n'y a pas de service de garderie de disponible les fins de semaine?[7]

Le Québec annonçait un important remaniement de son système de bien-être social en publiant vers la fin de 1987 un document d'orientation intitulé Pour une politique de sécurité du revenu. À l'instar des autres gouvernements provinciaux, le Québec était troublé par la forte augmentation du nombre d'assistés sociaux la décennie précédente et par le pourcentage grandissant de bénéficiaires jugés aptes au travail.

La première partie du document d'orientation attribuait la hausse du nombre d'assistés sociaux à la récession du début des années quatre-vingt, au taux élevé de chômage, à l'évolution du marché du travail et aux coupures dans les prestations d'assurance-chômage. Cela dit, le reste du document ne parlait à peu près plus de ces facteurs économiques, mais se concentrait plutôt sur les facteurs qui incitent à ne pas travailler et sur d'autres problèmes à l'intérieur du système de bien-être social même et d'autres programmes provinciaux.

De façon générale, les programmes signalés dans le document d'orientation ont été adoptés par le Québec par voie législative en mai 1988. Le gouvernement provincial affirmait que le nouveau système était plus équitable et mieux en mesure de répondre aux besoins différents de chaque bénéficiaire, mais l'opposition à l'Assemblée nationale, les groupes de défense des droits des assistés sociaux et de nombreux assistés sociaux n'étaient pas de cet avis.

Le processus de réforme a été ponctué de contestations en masse et de plaintes à l'effet que de nombreux assistés sociaux perdaient des prestations au lieu d'en gagner.

Une chose était claire: le nouveau système du Québec était complexe, peut-être le plus complexe de tous les régimes de bien-être social provinciaux et territoriaux.

En vertu de la nouvelle loi, l'ancien programme d'Aide sociale a été remplacé par deux nouveaux programmes, soit le programme Soutien financier pour les personnes gravement handicapées et Actions positives pour le travail et l'emploi à l'intention de toutes les autres personnes. Les nouveaux assistés sociaux ont commencé à bénéficier de ces programmes le 1er août 1989. Le système révisé s'est appliqué aux nouveaux bénéficiaires et aux bénéficiaires actuels dès le 1er août 1990. La loi a également créé le programme Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) à l'intention des familles à faible revenu, en remplacement du Supplément au revenu de travail qui était accordé aux petits salariés. Ce changement prenait effet rétroactivement au 1er janvier 1988.

De façon générale, la réforme de l'assistance sociale a fait baisser les prestations d'environ 80 000 personnes et augmenter celles d'à peu près 127 000 autres.

Le programme Soutien financier s'adresse aux adultes seuls ou aux adultes vivant dans des familles, dont la capacité de travailler est sérieusement diminuée par des troubles physiques ou mentaux. L'affection invalidante doit être de longue durée ou permanente et attestée par un médecin. Les bénéficiaires du programme Soutien financier peuvent suivre des programmes d'amélioration de l'aptitude à l'emploi, mais ils ne sont pas tenus de le faire. Ceux qui s'y inscrivent ont droit à des allocations spéciales qui paient les frais de participation.

Les niveaux des prestations du programme Soutien financier étaient plus élevés qu'ils ne l'auraient été dans le cadre de l'Aide sociale. Le système d'indexation antérieur a été maintenu afin que les relèvements de prestations soient équivalents aux augmentations du coût de la vie. La formule d'indexation a été modifiée pour 1992 suite à l'adoption du crédit pour taxe de vente du Québec. La province a dit qu'elle devait apporter ce changement pour éviter une double indemnisation des bénéficiaires, et que la formule révisée s'appliquerait uniquement à l'année 1992.

Le deuxième nouveau programme de bien-être social, Actions positives pour le travail et l'emploi, a pour but d'aider les chômeurs jugés aptes au travail. La définition d'apte au travail est considérablement plus étendue au Québec que dans d'autres provinces. Elle englobe les parents seuls, sans égard à l'âge ou au nombre d'enfants, les personnes de cinquante-cinq à soixante-quatre ans et les personnes souffrant de troubles physiques ou mentaux de courte durée.

Les niveaux d'aide du programme Actions positives pour le travail et l'emploi varient selon le désir et la capacité des bénéficiaires de suivre des cours de formation professionnelle, d'obtenir de l'aide pour la recherche d'un emploi, de travailler au sein d'organismes communautaires ou d'exercer un emploi subventionné. Les bénéficiaires sont classés dans l'une de quatre catégories: non participants, disponibles, non disponibles et participants. Les couples d'assistés sociaux tombent parfois dans une catégorie mixte, où les taux d'assistance sociale sont un hybride des taux des autres catégories. Par exemple, l'un des conjoints peut être considéré comme disponible et l'autre, comme non participant.

Les bénéficiaires dans la plus haute catégorie du programme Actions positives pour le travail et l'emploi ont obtenu une légère augmentation de prestations suite à la réforme du bien-être social, et tous les autres ont eu les mêmes prestations ou en ont perdu. Les bénéficiaires ont également perdu la garantie d'augmentations automatiques en fonction de la hausse du coût de la vie, quoique la province a continué d'accorder régulièrement des augmentations discrétionnaires.

Les taux de 1992 pour les différents types de ménages appartenant aux quatre catégories principales figurent dans le tableau à la page suivante.

La catégorie de base, où les prestations sont les moins élevées, est celle des bénéficiaires «non participants». La plupart des gens sont classés dans cette catégorie lorsqu'ils deviennent assistés sociaux. La catégorie comprend également les bénéficiaires qui refusent de participer à des programmes d'amélioration de l'aptitude à l'emploi, qui se retirent de ces programmes ou qui ne cherchent pas de travail après les avoir suivis.

Les assistés sociaux «non participants» qui se déclarent prêts à suivre un programme pertinent sont considérés comme «disponibles» et reçoivent 69 $ de plus par mois.

ACTIONS POSITIVES POUR LE TRAVAIL ET L'EMPLOI
TAUX D'ASSISTANCE EN JANVIER 1992

Catégorie	Nombre d'adultes	Nombre d'enfants	Aide mensuelle*	Revenus de travail exclus**	Revenu possible***
Non participants	1	0	483 $	161 $	644 $
	1	1	712	161	873
	1	2+	829	161	990
	2	0	747	195	942
	2	1	878	195	1 073
	2	2+	967	195	1 162
Disponibles	1	0	552	92	644
	1	1	781	92	873
	1	2+	898	92	990
	2	0	885	58	943
	2	1	1 016	58	1 074
	2	2+	1 105	58	1 163
Non disponibles	1	0	583	61	644
	1	1	793	80	873
	1	2+	910	80	990
	2	0	925	40	965
	2	1	1 000	74	1 074
	2	2+	1 082	80	1 162
Participants	1	0	597	92	689
	1	1	827	92	919
	1	2+	944	92	1 036
	2	0	977	58	1 035
	2	1	1 108	58	1 166
	2	2+	1 197	58	1 255

* Les taux n'incluent pas les ajustements mensuels opérés pour harmoniser les prestations de bien-être social avec le système d'impôt du Québec.

** Le revenu doit provenir d'un emploi ou d'un programme de formation.

*** On entend par revenu possible le montant reçu lorsque le ménage a suffisamment de revenu de l'extérieur pour profiter pleinement de l'exemption de gains.

Les bénéficiaires dans la catégorie «non disponibles» sont considérés comme temporairement non disponibles pour travailler. Cette catégorie comprend un certain nombre de gens que les autres provinces et les territoires jugeraient non employables, à savoir les personnes souffrant de troubles physiques ou mentaux qui les empêchent de travailler pendant au moins un mois mais moins d'un an, les femmes entre la vingtième semaine de grossesse et la cinquième semaine après l'accouchement, les personnes de plus de cinquante-cinq ans, les parents d'enfants d'âge préscolaire et les gens qui prennent soin de personnes à charge handicapées physiquement ou mentalement. Les taux pour cette catégorie sont identiques à ceux de l'ancien système de bien-être social du Québec.

Les prestations les plus élevées dans le cadre du programme Actions positives pour le travail et l'emploi vont aux bénéficiaires considérés comme «participants» en raison de leur participation à un programme d'amélioration de l'aptitude à l'emploi. Les personnes dans cette catégorie reçoivent 45 $ de plus par mois que les bénéficiaires «disponibles». Ce supplément a pour objet de compenser les frais associés au travail.

Le tableau montre aussi comment les exemptions de gains varient d'une catégorie à l'autre. Dans tous les cas, cependant, le montant de revenu provenant de sources extérieures que les gens peuvent garder est très minime. Une exemption de gains de 161 $ ne représente que vingt-neuf heures de travail par mois au salaire minimum provincial de 5,55 $ l'heure. De plus, étant donné qu'au Québec les exemptions de gains sont fixes plutôt que variables, les assistés sociaux ne sont pas encouragés à travailler plus de quelques heures par mois. Ils perdent un dollar d'assistance sociale pour chaque dollar gagné au-delà des limites d'exemption.

Outre les nouvelles catégories et les nouveaux taux, il y a plusieurs autres caractéristiques du programme Actions positives pour le travail et l'emploi qui méritent d'être étudiées de près.

Le nouveau système a supprimé les écarts entre les prestations pour personnes seules aptes au travail âgées de moins de trente ans et celles de plus de trente ans. En 1989, l'ancien système versait 195 $ par mois aux personnes seules de moins de trente ans et 517 $ par mois à celles de trente ans ou plus. Environ 30 000 bénéficiaires de moins de trente ans ont vu leurs prestations augmenter considérablement suite à la réforme de l'assistance sociale.

Bien que le versement de prestations d'assistance sociale soit encore fonction d'une évaluation des besoins, l'équation inclut maintenant le revenu théorique de deux nouvelles provenances, à savoir les «économies» réalisées lorsque les gens partagent un logement et les avantages que les jeunes retirent des «contributions parentales».

Les assistés sociaux qui vivent avec des personnes autres que des parents sont réputés être avantagés parce que le loyer et le coût des services publics sont partagés. Le montant de leurs chèques de bien-être social est réduit en fonction de ces économies supposées. En 1992, la réduction était de 98 $ par mois par bénéficiaire.

Les groupes de défense des droits des assistés sociaux ont qualifié la réduction pour partage de logement de mesure punitive et l'ont durement critiquée, mais il est difficile de dire où elle se situe par rapport aux mesures prises dans d'autres provinces. Le gouvernement du Québec est un des rares à accorder un montant global aux assistés sociaux pour tous leurs besoins et à verser aux familles un supplément pour le logement. La plupart des autres provinces et les territoires font des calculs distincts pour le logement et paient les frais réels de logement jusqu'à certaines limites. Dans les autres provinces, les plafonds fixés pour le logement varient selon la taille du ménage, mais le loyer maximal autorisé pour deux personnes qui vivent ensemble n'est pas toujours deux fois plus élevé que le maximum prévu pour une personne. Autrement dit, certaines autres provinces et les territoires supposent également que les gens réalisent des économies en partageant un logement.

Un autre aspect tout aussi controversé du nouveau système de bien-être social en vigueur au Québec est la supposition que les jeunes assistés sociaux non considérés comme «indépendants» reçoivent l'aide de leurs parents. Le système de bien-être social considère comme indépendantes de leurs parents les personnes qui répondent à au moins un des critères suivants, c'est-à-dire qui:

* ont subvenu elles-mêmes à leurs besoins et vécu ailleurs que chez leurs parents pendant au moins deux ans, abstraction faite de la période où elles étaient étudiantes à temps plein;

* ont exercé un emploi pendant au moins deux ans ou reçu des prestations d'assurance-chômage;

* sont ou ont été mariées ou vivent ou ont vécu avec quelqu'un pendant au moins un an;

* ont un diplôme d'études universitaires;

* ont un enfant ou en attendent un.

Outre ce qui précède, les bénéficiaires obtiennent une dispense spéciale de demande de contribution parentale lorsqu'ils peuvent prouver que leurs parents sont introuvables ou que leurs parents ont constamment refusé de les aider.

Les jeunes non considérés comme indépendants sont réputés recevoir de l'aide ou un revenu en nature de leurs parents et voient donc leurs chèques de bien-être social réduits en conséquence. Le montant de la contribution parentale est fonction du revenu de la famille, du nombre de personnes à charge et d'autres circonstances familiales. La réduction peut s'appliquer durant trois ans.

D'après les calculs du Conseil national du bien-être social, la politique du Québec aurait pour effet de refuser de l'assistance sociale aux jeunes qui viennent de familles ayant un revenu même modique. L'enfant d'un couple qui n'a pas d'autre enfant et dont le revenu annuel est de 30 000 $, par exemple, pourrait effectivement se voir refuser toute prestation de bien-être social en raison de l'exigence concernant la contribution parentale.[8] Par contre, le Québec est la seule province à autoriser les personnes seules aptes au travail qui vivent avec leurs parents à recevoir un petit montant d'assistance sociale de leur propre chef, même lorsque leurs parents ne sont pas assistés sociaux. La province soutient également que la contribution parentale est nécessaire pour éviter que l'assistance sociale ne soit plus attrayante que les prêts étudiants et les bourses en vue d'études postsecondaires.

Outre les programmes Soutien financier et Actions positives pour le travail et l'emploi, le Québec offre une Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) aux familles à faible revenu qui ont des enfants. Il s'agit en fait d'un supplément au salaire plutôt que d'une prestation de bien-être social. Au début, APPORT avait pour but d'encourager les petits salariés à éviter l'assistance sociale ou d'aider les gens qui quittaient le programme pour s'intégrer ou se réintégrer au marché du travail. Or, depuis les récentes modifications du programme, les

bénéficiaires inscrits au programme Actions positives pour le travail et l'emploi ont droit à des prestations dans certaines conditions.

Les prestations peuvent consister en un supplément de revenu, un montant pour payer jusqu'à la moitié des frais de garde d'enfants et une indemnité de logement. Le programme est tellement individualisé qu'il est difficile de décrire brièvement le mode de calcul des prestations. Même le gouvernement du Québec recommande aux gens de remplir une demande pour savoir s'ils ont droit à des prestations et à combien les prestations devraient s'élever.

En 1992, par exemple, une mère seule ayant un enfant et des frais de garde d'enfant de 2 500 $ pourrait recevoir 5 298 $ par année en prestations si ses gains bruts étaient de 11 337 $, ce qui porterait son revenu à 16 635 $, soit une augmentation de 47 p. 100.

Selon les premiers rapports sur le supplément au salaire, celui-ci n'a pas donné les résultats escomptés. Le versement moyen était de 125 $ par mois en 1990, dix-sept mille familles au total en bénéficiaient et le programme a coûté en tout 18,9 millions de dollars. Tous ces chiffres sont inférieurs aux premières prévisions de la province.[9] D'après les données préliminaires pour 1991, la clientèle du programme aurait augmenté de 40 p. 100 et des prestations totales d'environ 35,6 millions de dollars auraient été versées.

Contrairement à l'ancien Supplément au revenu de travail qui était versé aux petits salariés de trente ans ou plus sans égard à la situation familiale, le programme Aide aux parents pour leurs revenus de travail s'adresse uniquement aux familles qui ont des enfants. Il n'est plus offert aux personnes seules comme incitatif à l'affranchissement permanent du bien-être social.

Le processus de réforme du bien-être social au Québec, tout comme la Loi elle-même par la suite, a fait l'objet de contestations répétées pendant toute sa durée. Les plaintes au Protecteur du citoyen de la province se sont considérablement multipliées et le Protecteur du citoyen a réclamé des modifications à la Loi en novembre 1990. Il soutenait que les assistés sociaux qui prennent l'initiative de chercher un emploi devraient être classés dans la catégorie des participants, soit la mieux indemnisée. Il a également suggéré que le montant des chèques de bien-être social pour les personnes partageant un logement soit moins réduit et qu'une attention particulière soit accordée aux femmes âgées de quarante-cinq à cinquante-cinq ans qui ont vraisemblablement peu d'espoir d'entrer sur le marché du travail.[10]

Le gouvernement n'a pas donné immédiatement suite aux recommandations, mais il a annoncé la création d'un comité spécial au printemps de 1991 qui l'informerait des besoins et des sujets de préoccupation des assistés sociaux.

Le mandat des agents du bien-être social n'a pas cessé de soulever des controverses. En 1986, lorsque la province a annoncé qu'elle agirait contre l'abus de l'assistance sociale et multiplierait les visites au domicile des assistés sociaux, les agents du bien-être social ont été surnommés «boubou-macoutes», par dérision. D'après les statistiques recueillies au fil des ans, environ 13 p. 100 des visites ont abouti au refus, à l'annulation ou à la réduction des prestations d'assistance sociale, tandis que 1 p. 100 à peu près en ont entraîné l'augmentation.[11] Or, dès le début, les critiques ont dit que les inspections et les visites à domicile alimentaient les préjugés à l'endroit des assistés sociaux et objecté que des agents du bien-être social trop zélés pourraient harceler les bénéficiaires et violer leurs droits civiques.

Un autre événement à signaler est la conclusion, en novembre 1989, d'un accord entre la province, la ville de Montréal et deux groupes communautaires pour le versement d'une aide sociale aux sans-abri. Auparavant, les sans-abri n'y étaient pas admissibles parce qu'ils n'avaient pas d'adresse postale où les chèques de bien-être social pouvaient être livrés. Aux termes de l'accord, ils peuvent ramasser leurs chèques aux bureaux locaux de l'assistance sociale, au centre d'accueil autochtone ou au projet Genèse. Les sans-abri ont droit à deux mois de bien-être social, et cette période est renouvelable indéfiniment.[12]

ONTARIO

Ce n'est pas de «bien-être» qu'il faudrait parler, mais plutôt de «guerre d'usure» ou de «guerre psychologique». À titre d'exemple, sachez qu'un jour, à mon retour de chez le médecin, j'ai trouvé, sous ma porte, une carte de la travailleuse sociale portant le message suivant: «Si vous n'appelez pas le bureau aujourd'hui avant 17 h, vous perdrez votre droit aux prestations.» Cette travailleuse sociale ne m'avait pas donné de rendez-vous, et elle ne m'avait pas non plus téléphoné pour me dire qu'elle me rendrait visite, et rien que parce que je n'étais pas chez moi au moment où elle avait décidé de passer me voir, le maigre revenu que je touchais risquait de m'être enlevé.[13]

En juillet 1986, le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario annonçait la nomination du Comité d'examen de l'aide sociale chargé de revoir en entier le bien-être social et les services connexes. L'examen se faisait attendre depuis longtemps, car la Loi de 1958 sur l'aide sociale générale et la Loi de 1967 sur les prestations familiales n'avaient pas beaucoup changé depuis leur entrée en vigueur.

Les deux lois régissent le système d'assistance sociale à deux paliers de l'Ontario. Aux termes de la Loi sur les prestations familiales, la province donne un soutien de revenu aux personnes jugées incapables de travailler, dont les personnes handicapées et de nombreux parents seuls et leurs enfants. En vertu de la Loi sur l'aide sociale générale, il incombe principalement aux municipalités d'aider les personnes aptes au travail et de les adresser aux services de formation professionnelle et de placement indiqués.

Contrairement aux systèmes actuels à deux paliers de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba, le système de l'Ontario offre des taux d'assistance sociale de base uniformes à travers la province, quoique les municipalités ont énormément de latitude pour la prestation d'une aide spéciale.

Après d'abondantes consultations publiques et des études spéciales menées par des experts du domaine, le Comité d'examen de l'aide sociale a publié son rapport Transitions en septembre 1988. Celui-ci renfermait deux cent soixante-quatorze recommandations, qui allaient de changements radicaux dans un certain nombre de programmes sociaux à de légères modifications pour améliorer le système d'assistance sociale seulement.

Les propositions les plus radicales visaient à faire de l'assistance sociale un programme de dernier ressort beaucoup plus ciblé. Certaines d'entre elles préconisaient des initiatives nationales qui exigeraient l'approbation du gouvernement fédéral et des autres provinces. Les enfants et les personnes handicapées seraient entièrement rayés des rôles de l'assistance sociale et protégés par un nouveau système de prestations pour enfants ou par l'assurance-invalidité. Les petits salariés recevraient un supplément au revenu. Des programmes nouveaux ou améliorés dans des domaines tels que la garde d'enfants, le logement et les soins dentaires répondraient aux besoins des gens à faible revenu beaucoup mieux que dans le passé.

Pour l'avenir prévisible, le Comité s'est concentré sur de modestes améliorations du statu quo et sur de meilleurs moyens d'orienter les assistés sociaux vers des emplois rémunérateurs. Une recommandation importante était la fusion des programmes provincial et municipaux d'assistance sociale pour n'avoir qu'un système unifié. Diverses recommandations ont été faites en vue d'améliorer les prestations, dont l'emploi d'une formule du «panier» pour déterminer les montants des allocations, sauf l'indemnité de logement. Toutes les prestations seraient indexées au moins une fois l'an sur les hausses de l'indice des prix à la consommation. Une nouvelle fonction des agents du bien-être social appelée «planification des possibilités» aiderait les gens à évaluer leurs points forts et leurs points faibles en matière de travail, les renseignerait sur les programmes et les services pertinents et comporterait l'établissement de plans d'action adaptés à leurs besoins.

Bien que Transitions ait paru moins d'un an après le document d'orientation du Québec sur la réforme du bien-être social, la réaction du public a été complètement différente d'une province à l'autre. Apparemment, les propositions de l'Ontario ont touché d'emblée une corde sensible chez les groupes de défense des droits des assistés sociaux et les membres de l'opposition au Parlement provincial. Les quelques manifestations publiques à l'aube de la réforme de l'assistance sociale en Ontario n'étaient pas des plaintes au sujet du plan d'avenir, mais plutôt des plaidoyers en faveur de l'exécution du projet. Même les chefs d'entreprises

faisaient pression pour que la province agisse, alors que celle-ci semblait hésiter sur ce qu'elle devait faire pendant les premiers mois de 1989.[14]

L'Ontario a augmenté ses taux d'assistance sociale de 5 p. 100 le 1er janvier 1989, mais la première réponse officielle à Transitions est venue en mai 1989, lors de l'annonce d'un ensemble de propositions d'améliorations à court terme qui correspondait à peu près à la première étape de la réforme recommandée dans le rapport. Les changements, dont le coût estimatif s'élevait à 415 millions de dollars pour la première année seulement, ont été apportés graduellement du 1er octobre 1989 au 1er janvier 1990.

Les taux de l'assistance sociale de base ont été augmentés de façon générale de 6 p. 100 le 1er janvier 1990. La province a instauré un meilleur système d'allocations de logement, comportant le versement d'une allocation de base indépendamment des coûts réels de logement et une allocation variable pour payer les coûts réels jusqu'à des limites déterminées.

Les catégories d'âge pour les prestations à l'égard des enfants des assistés sociaux sont passées de trois à deux: une pour les enfants jusqu'à douze ans et l'autre, pour les enfants de treize ans ou plus. La plupart des enfants ont bénéficié d'augmentations des prestations au moment où les catégories ont été simplifiées.

Les paiements pour enfants en vertu de la Loi sur l'assistance sociale générale ont été relevés aux niveaux prévus dans la Loi sur les prestations familiales. Une allocation de rentrée des classes a été rendue obligatoire pour les familles bénéficiaires de l'assistance sociale générale ayant des enfants d'âge scolaire. En 1992, l'allocation s'élevait à 68 $ par année pour les enfants de moins de douze ans et à 126 $ pour les adolescents. Une allocation pour les vêtements d'hiver, de 104 $ par année en 1992, est également devenue obligatoire.

Les hommes seuls, séparés ou divorcés âgés de soixante à soixante-quatre ans et dans le besoin sont devenus admissibles pour la première fois aux prestations familiales, aux mêmes taux déjà accordés aux femmes de ce groupe d'âge. Une augmentation a été consentie aux bénéficiaires de soixante-cinq ans ou plus n'ayant pas droit à une pension de Sécurité de la vieillesse ou au Supplément de revenu garanti, afin de les amener au même niveau que les personnes de soixante à soixante-quatre ans.

Une des réformes qui a entraîné une dépense initiale relativement peu élevée de 22 millions de dollars est le Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi (PISTE), lequel comporte des changements dans la façon dont la province traite le revenu gagné des assistés sociaux. Dans le cadre de PISTE, les gains sont calculés à partir du revenu net plutôt que du revenu brut. Les retenues à la source des cotisations au Régime de pensions du Canada, des primes d'assurance-chômage et des impôts sur le revenu sont déduites des gains bruts, tout comme les frais de garde d'enfants jusqu'à des limites déterminées.

Les exemptions de gains ont été sensiblement améliorées. En octobre 1989, les bénéficiaires ont obtenu de nouvelles exemptions de gains nets à taux uniforme, plus 20 p. 100 de tous gains supplémentaires. Bien que moins généreuse que l'exemption de gains de 33 1/3 p. 100 recommandée dans Transitions, cette mesure l'était plus que les exemptions antérieures.

Les gens qui n'ont plus droit à l'assistance sociale parce que leurs revenus sont légèrement supérieurs à leurs besoins ne perdent plus sur-le-champ le droit à l'aide pour les besoins de santé, comme les médicaments d'ordonnance subventionnés. Le règlement relatif aux «120 heures» par mois, qui refusait des prestations familiales aux parents seuls qui travaillaient à plein temps pendant quatre mois consécutifs, a été supprimé. PISTE a également prévu des exemptions spéciales pour les allocations de formation, le paiement du premier mois de frais de garde d'enfants, et jusqu'à 250 $ en prestations de «démarrage» pour les personnes qui commencent un nouvel emploi.

Une équipe de projet spécial constituée pour évaluer le PISTE a remarqué une importante augmentation de l'activité d'emploi et des gains de septembre 1989, mois précédant la mise en marche du programme, à mars 1991. Le pourcentage des bénéficiaires de prestations familiales à avoir déclaré des gains est passé de 11 à 15 p. 100 de tous les cas, et la moyenne des gains bruts, de 320 $ à 595 $ par mois par cas. Les hausses les plus marquées ont été observées chez les familles monoparentales. Des résultats semblables ont été constatés chez les bénéficiaires de l'assistance sociale générale. Le pourcentage de personnes ayant des gains a grimpé de 7 à près de 13 p. 100 et la moyenne des gains, de 345 $ à 678 $ par mois.

Immédiatement après les élections provinciales de 1990, le nouveau gouvernement de l'Ontario a amélioré davantage les programmes et les prestations d'assistance sociale. Les allocations de base ont augmenté de 7 p. 100 le 1er janvier 1991, au lieu de 5 p. 100 comme il

avait été annoncé au début. Les allocations de logement ont augmenté de 10 p. 100 au lieu de 5 p. 100.

En mars 1991, le Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'assistance sociale nommé par le gouvernement provincial a produit son premier rapport, intitulé Relance, lequel renfermait quatre-vingt-huit propositions coûtant environ 450 millions de dollars par année. Tirées pour la plupart de Transitions, les propositions avaient toutes un trait en commun: il s'agissait de mesures que le gouvernement pouvait prendre immédiatement sans attendre la loi promise pour réviser le système d'assistance sociale à deux paliers.

La province a laissé bon nombre des recommandations en suspens, alléguant qu'elles coûtaient trop cher en période de récession, mais en a accepté quelques-unes. Les améliorations au PISTE, entrées en vigueur le 1er octobre 1991, figuraient parmi les plus importantes. Les exemptions de gains sont passées de 20 à 25 p. 100 des gains nets après les exemptions à taux uniforme. La définition de revenu net a été élargie afin d'autoriser la déduction des cotisations syndicales et des cotisations à un régime de retraite de l'employeur. Le calcul des frais de garde d'enfants a été modifié de sorte que les parents seuls puissent garder une plus grosse part de leurs gains réels avant l'application des exemptions de gains.

Le 1er octobre 1991 également, le transport requis pour obtenir des soins médicaux, les fournitures chirurgicales, les pansements et les fournitures pour diabétiques ont été reconnus des «nécessités spéciales». Le changement de désignation signifie que ces articles doivent être fournis à tous les assistés sociaux admissibles - même aux résidents des municipalités qui n'accordent habituellement pas ce genre d'avantage. Le gouvernement provincial a accepté de contribuer aux administrations municipales une plus grosse part du coût de ces articles.[15]

Enfin, la province a supprimé le débit minimum de 40 $ par mois à l'égard d'un pensionnaire. Tout comme son pendant beaucoup plus élevé au Québec, ce débit réduisait le montant des chèques d'assistance sociale des bénéficiaires seuls qui partageaient un logement.

Le Groupe consultatif est secondé dans sa tâche continue par six équipes de projet constituées pour étudier des questions particulières liées à la nouvelle loi. L'équipe de projet chargée des collectivités des premières nations a publié un document distinct en mars 1991, où elle faisait un certain nombre de recommandations pour promouvoir le contrôle de l'assistance

sociale par les peuples autochtones et adapter davantage le système à leurs intérêts économiques, sociaux et culturels. La province a réservé 16 millions de dollars pour la mise en application des recommandations contenues dans ce rapport.

La nouvelle loi visant à réformer le système d'assistance sociale à deux paliers devrait être adoptée dans un avenir prévisible. En 1992, le Groupe consultatif a publié un autre rapport, Passer à l'action, où il expose un plan de mise en application de la nouvelle loi.

Malgré les progrès accomplis ces dernières années, les efforts qu'a déployés l'Ontario pour réformer le système de bien-être social ont été contrecarrés par une augmentation extraordinaire de la clientèle et par la diminution des fonds versés par le fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. L'Ontario a été touché plus que n'importe quelle autre province par le recul de l'économie qui a abouti à la récession de 1990-1991. Pendant l'exercice échu le 31 mars 1991, le nombre d'assistés sociaux en Ontario a atteint le chiffre record de 929 900, soit une hausse de 38 p. 100.

La plus forte dépendance de l'assistance sociale s'est manifestée à peu près en même temps que le gouvernement fédéral est revenu sur son engagement de partage égal des frais avec toutes les provinces dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Les transferts fédéraux en vertu du RAPC à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique sont assujettis à des augmentations de 5 p. 100 par année jusqu'à l'exercice 1994-1995. Cette limitation a été particulièrement dure pour l'Ontario; le gouvernement provincial a évalué ses pertes à 1,1 milliard de dollars juste pour l'exercice 1991-1992. La contribution du fédéral au RAPC baissera vraisemblablement à 28 p. 100 du coût total dans l'exercice 1992-1993. Avant la limitation du RAPC, la contribution du fédéral s'élevait à 50 p. 100.

À cause de cela, les hausses des taux d'assistance sociale annoncées pour le 1er janvier 1992 n'ont jamais été aussi peu élevées depuis plusieurs années; elles demeurent néanmoins supérieures au taux d'inflation. L'augmentation pour les besoins fondamentaux a été de 2 p. 100. Les indemnités de logement ont été relevées de 3 p. 100 le 1er janvier 1992 et de 3 p. 100 le 1er juillet suivant.

Les municipalités n'ont pas été épargnées elles non plus; même les grosses administrations régionales telles que la Communauté urbaine de Toronto et la Municipalité

régionale d'Ottawa-Carleton ont essayé de réduire le coût des programmes. Les deux administrations régionales ont d'abord proposé de sérieuses coupures pour tenter d'équilibrer leurs budgets, mais ont fini par renoncer à une amputation radicale. Le Conseil de la Communauté urbaine de Toronto a toutefois dû procéder à un deuxième vote pour s'assurer que les assistés sociaux ayant des problèmes de santé particuliers continuent de bénéficier d'articles essentiels tels que fauteuils roulants, oxygène et membres artificiels.[16]

L'OUEST

Marina n'a pu envoyer ses enfants à l'école aujourd'hui. Tout ce qu'elle avait à mettre dans leur sac pour le dîner était du macaroni froid. Plutôt que de voir ses enfants gênés devant leurs camarades, elle essaiera de faire leurs devoirs avec eux à la maison. Marina est stressée. Ses enfants risquent d'être en retard sur le reste de la classe et d'être accusés de faire semblant d'être malades, puisque la même chose s'est produite à la fin du mois dernier. Que peut-elle faire d'autre pour cacher sa pauvreté?[17]

Manitoba

Après des années d'inaction d'un gouvernement après l'autre, le Manitoba semble enfin décidé à combler les graves lacunes de son système de bien-être social à deux paliers. En janvier 1992, la province a annoncé qu'elle uniformiserait les taux d'assistance sociale et les conditions d'admissibilité dans ses deux cent deux municipalités. Elle a promis de donner des détails sur les modifications pendant la session de 1992 de l'assemblée législative.

Le système à deux paliers du Manitoba a pour principe que les personnes en bonne santé relèvent de la collectivité locale et les personnes inaptes au travail, de la province. Contrairement au système de l'Ontario, les prestations varient énormément d'une administration à l'autre. En 1989, par exemple, il a été signalé que le taux courant d'assistance sociale municipale dans le village de Powerview pour une famille monoparentale ayant deux enfants était de 195 $ par mois, ou 2 340 $ par année. Le taux comparable déclaré d'assistance sociale provinciale était de 10 332 $.[18]

Les problèmes liés au système à deux paliers ont été examinés dès 1983 dans le rapport du Groupe de travail sur l'assistance sociale nommé par le gouvernement provincial. Les changements approuvés en 1992 étaient recommandés dans le rapport de 1989 du Comité

d'examen de l'assistance sociale, nommé lui aussi par la province et composé de représentants des administrations locales.

Les autres modifications apportées au système de bien-être social du Manitoba ces dernières années ont été minimes et parfois peu progressistes.

Un changement pour le mieux a été l'adoption en 1986 d'une loi qui restreint le pouvoir des municipalités de grever les biens des assistés sociaux de privilèges. Le Manitoba a opéré ce changement seulement après avoir été averti par le gouvernement fédéral qu'il perdrait l'avantage de partage des frais d'assistance sociale par le fédéral s'il n'abandonnait pas cette pratique.

Une autre amélioration a été l'égalisation du traitement des mères seules et des pères seuls. À un moment donné, les pères seuls avaient uniquement droit à l'assistance municipale. La menace d'une contestation devant les tribunaux en vertu de la Charte des droits et libertés a peut-être eu quelque chose à voir avec ce changement et d'autres semblables dans d'autres provinces.

Les exemptions de gains ont été améliorées en 1989 lorsqu'une modification a été apportée à la politique provinciale concernant les enfants à charge dans les ménages d'assistés sociaux qui sont étudiants à plein temps. En vertu de cette modification, les gains possibles des enfants sont exclus des calculs pour déterminer l'admissibilité de leur famille à l'assistance sociale ou le montant des prestations.

Pendant ce temps, la ville de Winnipeg avait grandement amélioré ses propres exemptions à l'égard des revenus de l'extérieur et indexé les exemptions sur les augmentations des allocations alimentaires. Parmi les montants maintenant exemptés, mentionnons les sommes que les Indiens inscrits reçoivent en vertu d'un traité, les paiements d'entretien d'un enfant et les pensions alimentaires jusqu'à concurrence de 205 $ par mois, et jusqu'à 100 $ par mois en prestations reçues de commissions d'indemnisation des victimes d'actes criminels, de commissions d'indemnisation des accidentés du travail, d'une assurance-automobile ou d'une assurance de responsabilité civile au titre d'une perte de salaire.

La ville de Winnipeg verse également une allocation alimentaire spéciale, actuellement de 160 $ par mois, aux parents d'enfants âgés de moins d'un an pour le paiement du coût des préparations lactées et des aliments pour nourrissons. L'allocation a été instaurée en 1987, d'après les renseignements nutritionnels fournis par le département de santé de Winnipeg et l'Association médicale du Manitoba.

Depuis le 1er janvier 1990, le Manitoba autorise les parents seuls séparés ou abandonnés à demander une aide directement au programme provincial des allocations sociales. Auparavant, les parents nouvellement séparés devaient présenter la demande d'aide à leur municipalité pour les premiers quatre-vingt-dix jours suivant la séparation ou l'abandon. Le changement représente de plus grosses prestations initiales pour bon nombre des familles admissibles.

À compter de 1er janvier 1992, la province a commencé à verser 60 $ de plus par mois aux assistés sociaux ayant une invalidité de longue durée.

Les exemptions provinciales de l'avoir liquide, qui étaient parmi les moins élevées au Canada, ont été augmentées en mars 1992; il est donc plus facile pour les gens d'obtenir de l'assistance sociale sans avoir à épuiser pratiquement toutes leurs économies ou autres ressources financières. L'exemption ordinaire est passée de 400 $ à 1 000 $ pour la première personne dans une famille et le maximum pour la famille a été fixé à 3 000 $. Dans le cas des personnes handicapées, l'exemption pour la première personne dans une famille est passée de 400 $ à 2 000 $ et le maximum pour la famille a été fixé à 4 000 $.

La ville de Winnipeg a augmenté les allocations qu'elle verse aux assistés sociaux pour Noël. Bien que les montants soient minimes (13,60 $ par personne seule ou chef de famille et 8,25 $ par personne à charge en 1991), c'est mieux que rien du tout. La Colombie-Britannique et le Yukon sont les seules autres instances à accorder des prestations pour Noël. De plus, la ville de Winnipeg verse aux femmes pendant la grossesse et jusqu'à la fin du deuxième mois après la naissance de l'enfant, un montant pour le paiement des frais d'installation et de service de téléphone de base.

Quant aux mesures négatives, le Manitoba a réduit de 30 $ par mois en juillet 1991 les prestations d'assistance sociale versées aux personnes qui suivent des cours dans une école secondaire, un collège ou une université. Une réduction semblable de 30 $ a touché les

bénéficiaires aptes au travail qui habitent dans des localités éloignées de la province non servies par des administrations municipales, quoique cette coupure s'appliquait uniquement aux trois premiers mois de versement de l'assistance sociale. Par la suite, la période de réduction a été augmentée à six mois.

En juillet également, l'assemblée législative a approuvé des changements dans la façon dont les crédits provinciaux de vie chère et d'impôt foncier sont accordés aux assistés sociaux. À compter de 1992, les crédits sont ajoutés aux montants des chèques mensuels plutôt que versés sous forme de paiement forfaitaire lorsque les bénéficiaires remplissent leur déclaration d'impôt sur le revenu. La province a dit qu'elle déplorait que les bénéficiaires perdent une partie de leurs prestations en confiant leur déclaration d'impôt à des escompteurs.

La Manitoba Anti-Poverty Organization a lutté pour le maintien de la méthode de paiement employée, alléguant que les assistés sociaux préféraient recevoir un montant forfaitaire parce que cela facilitait les gros achats. De plus, le changement constituait selon elle une insulte aux assistés sociaux, puisqu'il supposait que les bénéficiaires étaient incapables de gérer une somme importante.

Enfin, le Manitoba a été au coeur d'une lutte judiciaire au sujet de trop-payés aux assistés sociaux. Un assisté social de Winnipeg, Jim Finlay, avait touché en 1974, 1975 et 1976 des revenus extérieurs qu'il n'avait pas déclarés aux autorités du bien-être social et qui auraient diminué ses prestations d'assistance sociale. Le gouvernement provincial a réduit ses chèques de bien-être social de 5 p. 100 pendant quarante-six mois pour recouvrer les trop-payés. Jim Finlay a contesté le recouvrement devant les tribunaux, alléguant que les chèques n'étaient que de 213 $ par mois et que la réduction l'empêchait de subvenir à ses besoins fondamentaux.

La Cour fédérale du Canada a donné gain de cause à Jim Finlay en 1989, en signalant que le Régime d'assistance publique du Canada n'autorise pas le recouvrement de trop-payés lorsque celui-ci empêcherait quelqu'un de se procurer les choses essentielles à la vie. Le jugement a été confirmé en 1990 par la Cour d'appel fédérale. Le gouvernement fédéral, avec l'appui du Manitoba, a décidé de porter l'affaire devant la Cour suprême du Canada. La décision finale sur cette cause est censée être rendue avant la fin de 1992.

Saskatchewan

La plus grande partie de la réforme du bien-être social en Saskatchewan s'est faite de 1984 à 1987, suite à une étude commandée par la province en 1982. Le but principal de la réforme était de libérer de l'assistance sociale les bénéficiaires aptes au travail, et ce, par un processus communément appelé «programme de travail obligatoire». À la fin des années quatre-vingt, les critiques de la politique du gouvernement ont dit que la province était allée trop loin et que ses politiques obligeaient en fait de nombreux bénéficiaires à prendre contre leur gré des emplois inférieurs ou sans débouchés.

Suite à un changement de gouvernement à l'automne de 1991, la province a suspendu les programmes de travail obligatoire. Bien que ceux-ci n'aient pas été supprimés, le nouveau ministre des services sociaux a fait savoir qu'on les examinerait pour déterminer s'ils aident vraiment les assistés sociaux à se trouver un emploi permanent à plein temps.

La Saskatchewan a amorcé sa stratégie des années quatre-vingt avec un système de recensement des personnes jugées aptes au travail, d'orientation de ces personnes vers des programmes de formation et de travail, et de versement de différents niveaux de prestations selon l'aptitude à l'emploi.

D'après une étude de la réforme du bien-être social en Saskatchewan, les personnes seules aptes au travail ont subi des coupures de prestations qui ont fait baisser leur pouvoir d'achat de 54 p. 100 de 1981 à 1988. Les familles monoparentales et les couples ayant des enfants ont connu des pertes de pouvoir d'achat d'environ 30 p. 100. Selon des calculs plus récents faits par le Conseil national du bien-être social, les pertes se sont maintenues jusqu'à la fin de 1991.[19]

Dans le cadre de la réforme du bien-être social, les bénéficiaires aptes au travail devaient accepter les emplois offerts par des programmes tels que le programme d'emploi de la Saskatchewan ou la New Careers Corporation, ou recevoir la formation dispensée par le programme de perfectionnement des compétences de la Saskatchewan. La province a financé ces programmes de travail par une réaffectation des dépenses. Elle a réduit les taux d'assistance sociale de 35 p. 100 et affecté les économies de neuf millions de dollars ainsi réalisées à

l'amélioration de l'aptitude au travail. Les bénéficiaires inscrits à un programme agréé recevaient 30 $ de plus par mois.

Les programmes d'aptitude au travail étaient soutenus en vertu d'une entente avec le gouvernement fédéral. Bien que le principe de participation facultative soit incorporé dans l'entente, des assistés sociaux affirment avoir perdu des prestations pour cause de non-participation. Les bénéficiaires qui ne se sont pas présentés à la formation pour la recherche d'un emploi ont vu leurs prestations annulées ou leur dossier «gelé».

Les groupes de défense des droits des assistés sociaux étaient convaincus que la province appliquait une politique de travail obligatoire qui allait à l'encontre à la fois de l'entente fédérale-provinciale et de la loi fédérale instituant le Régime d'assistance publique du Canada. En mars 1991, suite à de nombreuses plaintes, le gouvernement fédéral a dit qu'il avait enquêté sur chaque allégation mais qu'il n'avait trouvé aucune preuve à l'appui.[20]

Or, d'après une étude de 1989 de la réforme du bien-être social, au moins dix-huit examens différents de l'admissibilité en Saskatchewan étaient contraires à la lettre ou à l'esprit du Régime d'assistance publique du Canada et empêchaient des personnes véritablement nécessiteuses de recevoir des prestations d'assistance sociale. Une des principales plaintes était que les programmes de travail et de formation n'étaient pas vraiment facultatifs. L'étude signalait qu'à plusieurs égards, il y avait des preuves incontestables que le filet de sécurité publique de la Saskatchewan ne pouvait plus répondre aux besoins de revenu fondamentaux de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants parfaitement en droit de recevoir des prestations convenables.[21]

Le nouveau gouvernement n'a annoncé aucun changement détaillé dans la politique en attendant la revue des programmes de travail obligatoire. Il n'a pas non plus fait d'annonces au sujet des autres caractéristiques du système de bien-être social. Les exemptions de gains, par exemple, sont encore extrêmement modestes. L'exemption maximale pour une personne seule est de 75 $ par mois et celle pour une famille de cinq personnes ou plus, de 250 $. Les personnes aptes au travail doivent attendre d'avoir reçu des prestations d'assistance sociale pendant trois mois consécutifs pour bénéficier d'une exemption. De meilleures exemptions ont cependant été accordées aux personnes handicapées.

Un changement digne de mention a été opéré dans la politique d'assistance sociale de la Saskatchewan suite à une contestation judiciaire de la différence entre l'allocation de base pour les bénéficiaires seuls et celle pour les bénéficiaires mariés. Murray Chambers, un bénéficiaire seul apte au travail de Saskatoon, soutenait avoir été victime de discrimination parce qu'il recevait 55 $ de moins par mois qu'un bénéficiaire marié. En juin 1988, la Cour d'appel de la Saskatchewan a infirmé le jugement rendu par un tribunal inférieur et reconnu que l'écart contrevenait au code provincial des droits de la personne. Au lieu d'augmenter les prestations pour quelque 10 000 bénéficiaires seuls, le gouvernement a diminué les prestations d'un petit nombre de bénéficiaires mariés sans enfants. Et bien qu'il ait consenti aux personnes seules des indemnités pour la période précédant le changement de politique, il les a versées uniquement aux bénéficiaires qui en ont fait la demande.

Alberta

En novembre 1990, l'Alberta a annoncé qu'elle projetait de remplacer les programmes de bien-être social en vigueur à ce moment-là par un nouveau régime de revenu appelé Supports for Independence, ou soutiens pour l'indépendance. Le nom du programme en exprime bien le but, c'est-à-dire favoriser le plus haut niveau d'autonomie possible chez les bénéficiaires.

Le terme Supports for Independence englobe en fait quatre programmes conçus pour répondre aux besoins de quatre groupes différents: les personnes inaptes au travail, les personnes aptes au travail, les personnes aptes au travail mais non disponibles pour le moment, et les chefs de famille qui travaillent mais qui ne gagnent pas assez d'argent pour subvenir aux besoins de leur famille. Ce système diffère de l'ancien, qui ne faisait de distinction qu'entre les personnes aptes au travail et celles qui ne l'étaient pas.

Les personnes absolument incapables de travailler par suite d'invalidités permanentes ou d'obstacles multiples à l'emploi, tels que la vieillesse, la mauvaise santé ou le manque d'instruction, peuvent avoir droit à une aide dans le cadre du programme de soutien assuré.

Les personnes jugées aptes et disponibles pour travailler ou faire des études ou les personnes déjà inscrites à un programme de formation ou d'études peuvent recevoir une aide financière du programme de soutien à l'emploi et à la formation. Dans le cadre de ce

programme, un plan d'action est dressé pour chaque bénéficiaire. Les bénéficiaires qui ne respectent pas leur plan risquent de voir leurs prestations réduites ou supprimées.

Les requérants qui ne sont temporairement pas disponibles pour travailler en raison de problèmes de santé ou d'une grossesse ou parce qu'ils prennent soin d'un enfant de moins de deux ans ou d'une personne à charge malade ou handicapée, peuvent recevoir une aide dans le cadre du programme de soutien de transition.

Le programme de supplément au revenu s'adresse aux assistés sociaux qui travaillent à temps partiel ou à plein temps. Lorsque leur salaire ne suffit pas à subvenir aux besoins de leur famille, ils peuvent recevoir une aide jusqu'à concurrence du montant qui aurait été versé au ménage si le chef de famille n'avait pas eu d'emploi.

Une fois que les gens sont inscrits à un programme donné, un préposé aux avantages financiers surveille leur situation et modifie le montant de leurs prestations lorsqu'il y a lieu. Des préposés aux services d'emploi et de soutien des clients fournissent une aide pour encourager la participation à des programmes d'éducation, de formation et de travail. Des préposés à l'admissibilité et à la confirmation des prestations examinent les cas au hasard pour savoir s'il y a eu des changements importants dans la situation personnelle et financière.

Le nouveau régime comporte trois types de prestations, à savoir des prestations courantes, des prestations de participation et des prestations supplémentaires.

Les bénéficiaires des quatre programmes ont droit à des prestations courantes pour subvenir à leurs besoins individuels et ménagers et à leurs besoins de santé. La prestation pour les besoins individuels englobe la nourriture, le vêtement, les besoins ménagers et le transport. Une indemnité de transport de 25 $ par mois est accordée aux adultes seulement. Avant, l'indemnité de transport était une prestation discrétionnaire, mais le montant était plus élevé - équivalent en fait au plein prix d'un laissez-passer mensuel d'autobus.

La deuxième catégorie de prestation courante englobe les besoins ménagers tels que le paiement du loyer ou de l'hypothèque, les fournitures ménagères, la lessive, les services publics et le téléphone. La prestation pour besoins ménagers varie selon la taille de la famille.

Auparavant, le téléphone n'était pas inclus dans la prestation courante. La plupart des provinces accordent une indemnité de téléphone seulement pour des raisons d'emploi ou de santé.

Le volet soins de santé de la prestation courante comprend les médicaments, les soins dentaires et le soin des yeux. Les bénéficiaires reçoivent non pas de l'argent, mais des biens ou des services qu'ils «paient» avec une carte de services médicaux délivrée par la province.

En plus des prestations courantes, les personnes qui travaillent ou qui font des études ont droit à des prestations de participation. Ces prestations servent à compenser les déboursés tels que les frais de garde d'enfants et les frais de transport supplémentaires qui sont associés à la participation aux programmes de travail ou de formation. Les subventions pour la garde d'enfants qui autrefois étaient versées uniquement sur la recommandation d'un comité d'appel sont maintenant considérées comme une dépense de participation courante.

Enfin, les prestations supplémentaires donnent une aide additionnelle aux personnes qui ont des besoins spéciaux permanents, tels qu'une diète particulière liée à un problème de santé. La province s'attend à une diminution des besoins spéciaux, en partie parce que certains besoins déjà considérés comme spéciaux sont maintenant compris dans les prestations courantes.

De nouvelles restrictions seront appliquées à certains genres d'aide, tels que les meubles et les appareils ménagers. L'indemnité de lessive, qui entre dans le volet besoins ménagers des prestations courantes, est censée éliminer le besoin d'achat d'une laveuse et d'une sécheuse.

L'indemnité de loisirs pour enfants qui était versée à titre discrétionnaire a été incorporée dans le volet besoins individuels des prestations courantes, quoique le montant de l'indemnité a été considérablement réduit. Auparavant, il s'élevait à 220 $ par an pour chaque enfant et il était versé sous forme de paiement forfaitaire pour de grosses dépenses telles que l'achat d'une bicyclette, des cours de natation ou de danse ou un séjour dans une colonie de vacances. Suite à la réforme du bien-être social, l'indemnité est tombée à 108 $ par an et est versée à raison de 9 $ par mois.

Le régime Supports for Independence sera instauré progressivement de février 1991 à mars 1993. Plusieurs autres changements sont en train d'être opérés dans la politique dans le cadre de la réforme du bien-être social.

Suivant l'ancien programme d'allocations sociales, les mères seules pouvaient rester à la maison seulement si elles avaient un enfant âgé de moins de quatre mois ou deux enfants âgés de moins de six ans. Selon les nouveaux programmes, elles peuvent choisir de rester à la maison jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait deux ans.

L'ancien programme d'allocations sociales accordait aux bénéficiaires qui vivaient avec leur famille une allocation pour le logement équivalente aux tarifs d'hébergement commerciaux. Dans le cadre de Supports for Independence, les personnes qui habitent avec leurs parents ou avec des enfants adultes auront droit à une allocation pour le logement de 64 $ par mois qui englobera le prix d'une chambre et les dépenses ménagères.

Au moment même de la présentation du programme Supports for Independence, la province annonçait de modestes augmentations des allocations pour la nourriture et le logement, dont la première majoration de l'allocation pour le logement depuis 1982. Or, lorsque les premiers chèques du nouveau système ont été envoyés en février 1991, certains bénéficiaires ont constaté qu'ils recevaient moins d'argent qu'avant. Selon les estimations du ministre des Services sociaux de l'Alberta, 80 p. 100 des assistés sociaux seraient avantagés par la réforme du bien-être social, tandis que 20 p. 100 perdraient de l'argent.

Les pertes s'expliquent, entre autres, par le fait que certaines allocations, notamment l'allocation de loisirs pour enfants, ont été réduites lorsqu'on en a étendu l'accès. Les défenseurs des changements ont dit qu'ils représentaient un traitement plus égal des assistés sociaux. Selon les critiques, c'est davantage une question de pauvreté égale que d'égalité.

«Dans ce cas-ci», a déclaré le Social Planning Council d'Edmonton, «les différences entre les bénéficiaires de prestations du gouvernement sont réduites au minimum. Tout le monde reçoit à peu près une part égale d'un assez maigre gâteau. Une part égale de ce gâteau pour les pauvres n'est pas synonyme d'équité.»[22]

Les assistés sociaux de l'Alberta ont perdu énormément de terrain face à l'inflation de 1986 à 1991, comme nous l'expliquons dans notre rapport Revenus de bien-être social, 1991. La plupart des gens étaient légèrement avantagés par le nouveau système en 1991. Cependant, les augmentations de 1991 n'ont pas compensé les lourdes pertes subies vers la fin des années

quatre-vingt. Bon nombre d'assistés sociaux étaient nettement plus mal en point en 1991 qu'en 1986.

Outre les réformes radicales associées au programme Supports for Independence, deux autres questions liées à la politique provinciale de bien-être social méritent d'être signalées.

Premièrement, mentionnons la décision du gouvernement de l'Alberta de réduire les chèques d'assistance sociale en 1987 et 1988 en raison de l'adoption du crédit remboursable de taxe de vente du gouvernement fédéral. Le crédit avait été spécialement conçu pour neutraliser l'effet de la taxe de vente fédérale sur les personnes à faible revenu. L'Alberta a décidé de considérer le crédit comme un revenu extérieur et a réduit les chèques d'assistance sociale en conséquence. La province a fini par abandonner cette pratique en octobre 1988, mais elle a refusé d'indemniser les bénéficiaires des pertes déjà subies.

Deuxièmement, il y a la question des allégations d'abus de l'assistance sociale. En 1988, l'Alberta a engagé du personnel supplémentaire à plein temps afin de sévir contre les fraudeurs. Pendant la première année, les responsables du programme ont décelé une foule d'erreurs dans les prestations d'assistance sociale payables et relevé de nombreux comptes impossibles à vérifier. Or, seulement 4 p. 100 des cas vérifiés étaient soupçonnés de fraude. Le Vérificateur général de la province a estimé que les trop-payés nets de l'exercice 1988-1989 s'élevaient à 10,4 millions de dollars.[23]

Colombie-Britannique

Bien qu'elle n'ait pas opéré de réforme officielle du bien-être social, la Colombie-Britannique a néanmoins fait un certain nombre de changements afin d'augmenter les possibilités d'emploi des assistés sociaux. Elle a aussi apporté des modifications à cause d'une contestation devant les tribunaux ou de protestations de la part des résidents de la province. D'autres changements encore sont attendus dans les mois à venir du nouveau gouvernement élu à l'automne de 1991.

La province s'est trouvée devant les tribunaux dans les années quatre-vingt parce que les personnes seules aptes au travail âgées de moins de vingt-six ans recevaient 25 $ de moins par

mois que celles de plus de vingt-six ans. En 1987, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a décidé que les taux d'assistance sociale moins élevés pour les personnes seules plus jeunes enfreignaient la Charte des droits et libertés. La province a supprimé cette forme de discrimination en réduisant de 25 $ par mois les prestations des personnes aptes au travail âgées de vingt-six ans ou plus.

L'année suivante, la province a eu des réactions défavorables à son nouveau système proposé de classification des gens comme aptes ou inaptes au travail. La controverse était centrée sur l'intention du gouvernement de considérer les parents seuls ayant un enfant comme aptes au travail dès que l'enfant serait âgé de quinze semaines. Le changement de classification représentait une perte de prestations de 50 $ par mois. Deux semaines plus tard, le gouvernement est revenu sur sa position et a augmenté le seuil à vingt-quatre semaines. À la fin de l'année, il cédait complètement et annonçait qu'aucun parent seul ne perdrait les 50 $ par mois. Depuis janvier 1992, les parents seuls ne sont pas considérés comme employables ou non. Ils ont leurs propres barèmes de taux, basés sur le nombre d'enfants dans la famille.

En 1988 également, plusieurs mesures ont été prises pour aider les parents seuls à entrer sur le marché du travail, dont une indemnité de transport allant jusqu'à 90 $ par mois, une allocation pour frais de garde d'enfants allant jusqu'à 150 $ par mois, ainsi que le paiement continu de certains frais médicaux et dentaires pendant un an après que le parent seul s'est trouvé un emploi à plein temps.

Dans le cadre de son programme d'encouragement à l'activité professionnelle, la Colombie-Britannique a profité de l'offre du fédéral d'accorder des exemptions de gains plus élevées. En 1991, l'exemption pour les personnes seules aptes au travail était de 50 $ par mois plus 25 p. 100 des gains nets au-delà de ce montant. Les personnes seules handicapées et les familles dont un des membres est apte au travail avaient droit à une exemption mensuelle de 100 $ plus 25 p. 100 des gains nets supplémentaires. Les personnes seules inaptes au travail n'avaient droit qu'à 50 $ par mois, mais elles pouvaient choisir d'être reclassifiées aptes au travail si elles pouvaient obtenir une plus grosse exemption. Les familles dont le chef est inapte au travail avaient droit à une exemption de gains de 100 $ par mois.

Vers la fin de 1991, la province a annoncé que la partie forfaitaire de ces exemptions de gains doublerait en 1992.

Fin 1989, la province a rebaptisé plusieurs fois ses programmes de bien-être social. Les prestations d'assistance sociale relèvent maintenant d'un régime-cadre appelé Programs for Independence, ou Programmes pour l'indépendance. Un des deux programmes qui composent ce régime, le programme d'assurance-revenu, verse une aide financière continue aux personnes âgées et aux personnes handicapées. L'autre, le programme d'aide temporaire, verse des prestations pour répondre aux besoins à court terme des chômeurs qui ont épuisé toutes les autres sources de revenu; il comporte également de la planification pour les aider à devenir plus autonomes. Les parents seuls et les personnes âgées de soixante à soixante-quatre ans font partie des bénéficiaires du programme d'aide temporaire.

De petites augmentations ont été accordées pour certains besoins spéciaux. En août 1991, les frais de début des classes ont été augmentés à 37 $ pour les enfants âgés de cinq à onze ans et à 52 $ pour ceux de douze ans ou plus.

La dernière augmentation générale des taux d'assistance sociale en Colombie-Britannique a été accordé au début de 1992. Les augmentations réelles variaient selon le type de ménage, mais toutes étaient supérieures à l'augmentation du coût de la vie.

Les groupes de lutte contre la pauvreté en Colombie-Britannique étaient déçus que les augmentations ne soient pas plus élevées. Par contre, la limitation était apparemment attribuable, entre autres facteurs, au maintien des restrictions fédérales de paiements du RAPC versés à la province. Selon les estimations, la politique fédérale fera perdre 147,8 millions de dollars à la Colombie-Britannique en 1992-1993.

LE NORD

> *Indiens et Inuit étaient vivement préoccupés par l'avenir de leurs enfants, par leur capacité de nourrir leurs familles convenablement et de procurer à leurs enfants les aliments essentiels que d'autres familles plus à l'aise de leurs collectivités pouvaient acheter. Beaucoup ont parlé de l'angoisse et du stress actuellement éprouvés par les familles de travailleurs qui essaient de répondre aux demandes continuelles de nourriture de la part de parents et de voisins.*[24]

Yukon

À part quelques modestes améliorations de l'assistance spéciale, le système de bien-être social au Yukon a relativement peu changé. En 1989, le Yukon a commencé à verser des allocations pour les vêtements d'hiver - de 125 $ par année pour les personnes âgées de quatorze ans ou plus et de 75 $ pour celles de moins de quatorze ans. À l'heure actuelle, une allocation mensuelle de 50 $ est payable aux bénéficiaires adultes qui font des études à plein temps.

L'allocation pour Noël est passée de 22 $ pour chaque membre d'un ménage en 1988 à 30 $ par personne en 1989. Quoique très modeste, cette augmentation était généreuse d'un point de vue relatif. Le Yukon, la Colombie-Britannique et la ville de Winnipeg sont les seules administrations à fournir des allocations pour Noël.

Territoires du Nord-Ouest

Tout au long de 1989 et 1990, les Territoires du Nord-Ouest ont examiné à fond leur programme de bien-être social. Les projets de réforme qui ont découlé de cette étude étaient assez étendus, mais beaucoup d'entre eux n'ont pas été retenus en raison de leur coût. Des

augmentations de dépenses n'ont été consenties dans aucun secteur, sauf celui des allocations alimentaires.

Les allocations alimentaires pour tous les bénéficiaires ont été augmentées de 8 p. 100 le 1er avril 1991. Cette majoration est importante pour deux raisons. D'abord, le dernier relèvement avait pris effet en avril 1987. Cela faisait quatre années complètes que le montant des allocations alimentaires n'avait pas changé. Ensuite, il a toujours été difficile dans le Nord de se procurer des aliments nutritifs à des prix raisonnables.

Pour avoir une idée du problème, il suffit de comparer le prix du «panier d'épicerie dans le Nord» calculé par Agriculture Canada et la Direction générale des services médicaux de Santé et Bien-être social Canada, avec le revenu d'une famille qui reçoit l'assistance sociale. En 1989, le coût d'un régime nutritif pour une famille de quatre personnes représentait, une fois le logement payé, de 92 à 108 p. 100 du revenu au Labrador, de 74 à 86 p. 100 du revenu dans le nord de l'Ontario, de 78 à 88 p. 100 du revenu dans le nord du Québec et de 103 à 133 p. 100 du revenu dans les Territoires du Nord-Ouest. Les revenus d'assistance sociale ne suffisaient pas non plus à répondre aux besoins nutritifs supplémentaires associés à la grossesse.[25]

Selon une étude de 1990 intitulée Produits alimentaires destinés au Nord, le problème de la faim est particulièrement aigu pendant le dégel au printemps et le gel à l'automne, les gens ne pouvant alors pas se rendre sur les terres, et l'hiver, pour les familles qui vivent de l'assistance sociale. L'enquête sur le prix des aliments confirme qu'à l'heure actuelle, les familles indiennes et inuit qui reçoivent l'assistance sociale ou qui travaillent pour le salaire minimum ne peuvent pas acheter d'aliments qui répondent aux exigences nutritionnelles de base.

La capacité des assistés sociaux du Nord d'acheter des aliments nutritifs à des prix raisonnables a été minée encore davantage par les récentes augmentations des frais d'expédition. En 1986, le gouvernement fédéral s'est engagé à accorder une subvention à la Société canadienne des postes lorsque celle-ci fournit un service lié à la politique publique. Dans le cadre de cet engagement, une «subvention au service aérien omnibus» a été instaurée afin d'aider à défrayer le coût d'expédition d'aliments frais dans le Nord. Il a été prévu que la subvention originale de 19 millions de dollars en 1986-1987 diminuerait de un million de dollars par année par la suite.

La Société canadienne des postes a augmenté ses tarifs postaux d'environ 25 p. 100 en janvier 1990. Les augmentations marquées des frais d'expédition, alliées aux réductions de la subvention, sont lourdes de conséquences pour les résidents du Nord. Bien que les hausses des allocations alimentaires pour assistés sociaux dans les Territoires du Nord-Ouest atténuent les effets de ces augmentations, elles ne les compensent pas totalement.

LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Les chapitres précédents de ce rapport décrivent les réformes de l'assistance sociale que les gouvernements provinciaux et territoriaux ont instituées ces dernières années. Certaines de ces réformes sont modestes, tandis que d'autres constituent une réorientation radicale. Petits ou gros, la plupart des changements ont été opérés à l'intérieur du système de bien-être social et n'ont pas résolu les problèmes plus étendus.

Le Conseil national du bien-être social croit que le temps est venu de résoudre ces problèmes plus étendus. La réforme de l'assistance sociale ne devrait pas se limiter à la modification des exigences concernant les avoirs liquides, à l'amélioration des exemptions de gains ou même à l'augmentation des prestations. Une réforme est réussie lorsque l'assistance sociale devient un véritable filet de sécurité de dernier ressort au lieu de continuer à servir de dépotoir aux autres échecs de nos politiques économiques et sociales.

Cela paraît curieux de parler d'assistance sociale de dernier ressort à un moment où au moins 2,3 millions de Canadiens sont assistés sociaux. Bon nombre d'entre eux sont de jeunes personnes seules qui préféreraient travailler, des mères seules et leurs enfants, ou encore des personnes handicapées. Ces gens sont acculés à l'assistance sociale parce que nous n'avons pas de meilleures politiques d'emploi, de bons soutiens pour les jeunes familles, ni de système complet d'assurance-invalidité.

Il sera difficile de trouver des solutions à ces problèmes. Il faudra que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux unissent leurs efforts et s'engagent tous à agir en plus de parler.

Le plus gros défi a trait à l'emploi. Plus tôt dans ce rapport, nous avons signalé un lien entre le nombre d'assistés sociaux et le nombre de chômeurs qui remonte aux premières années du Régime d'assistance publique du Canada. Vers la fin des années soixante, lorsque le taux global de chômage au Canada était de 3 ou 4 p. 100, les assistés sociaux étaient relativement peu nombreux. Leur nombre a vite augmenté durant les années quatre-vingt, lorsque le taux de chômage a grimpé jusqu'à 11,8 p. 100.

Les meilleurs efforts des gouvernements pour libérer les personnes aptes au travail de l'assistance sociale continueront d'être entravés par le peu d'emplois disponibles. Les gouvernements, et surtout le fédéral, doivent réviser leurs priorités économiques. Il faut trouver sans délai des moyens plus efficaces de créer des emplois.

La recherche de meilleures politiques de promotion à long terme de l'emploi ne devrait pas empêcher la mise en oeuvre de changements dans l'immédiat pour améliorer notre système d'assurance-chômage. Bien que nous ne puissions donner de chiffres précis, il est clair que plusieurs assistés sociaux aptes au travail sont des victimes du filet de sécurité troué de l'assurance-chômage.

Les modifications entrées en vigueur le 18 novembre 1990 ont réduit la couverture d'assurance-chômage. Dans certaines régions du pays, la période maximale de travail ouvrant droit à des prestations est passée de quatorze à vingt semaines. À l'heure actuelle, la période de versement dure de trente-cinq à cinquante semaines au lieu de quarante-six à cinquante semaines comme avant.

À cause de ces changements, certaines personnes aptes au travail qui sont temporairement sans emploi sont passées de l'assurance-chômage à l'assistance sociale. En d'autres mots, les changements que le gouvernement fédéral a opérés dans l'assurance-chômage contrecarrent les réformes provinciales et territoriales du bien-être social.

L'aide aux familles monoparentales est un autre défi de taille. Environ le tiers de tous les assistés sociaux sont des parents seuls et leurs enfants. Beaucoup de mères seules sont réduites à l'assistance sociale parce que leur ex-conjoint refuse ou est incapable de verser une pension alimentaire suffisante. La pénurie de bons services de garde d'enfants à prix abordable empêche les mères seules qui ont de jeunes enfants d'avoir un emploi rémunérateur.

Le fédéral et les provinces travaillent de concert pour mieux faire respecter les ordonnances alimentaires des tribunaux, en partie parce qu'ils souhaitent réduire les dépenses de bien-être social. Bien qu'il y ait eu des progrès, la conjoncture actuelle est loin d'être satisfaisante. Dans son rapport de 1990 intitulé La femme et la pauvreté, dix ans plus tard, le Conseil national du bien-être social recommandait que toutes les provinces aient des systèmes d'avances de pension alimentaire afin de garantir le soutien convenable des enfants. Dans le

cadre d'un tel système, les gouvernements verseraient la pension alimentaire directement aux parents seuls ayant des enfants et recouvreraient les montants des parents qui n'ont pas la garde des enfants.

La pénurie de bons services de garde d'enfants à prix raisonnable était l'objet de notre rapport de 1988 intitulé De meilleurs services de garde d'enfants, et la situation n'a guère changé depuis lors. En 1990, près de 2,2 millions d'enfants de moins de treize ans avaient besoin d'être gardés parce que leurs parents travaillaient ou faisaient des études à l'extérieur du foyer, mais il n'y avait de places de garde agréées que pour 15 p. 100 d'entre eux. La demande de services étant beaucoup plus forte que l'offre, les mères assistées sociales ont peu de chances de trouver les services de garde d'enfants dont elles ont besoin pour pouvoir travailler en dehors du foyer.

Afin d'alléger quelque peu le fardeau financier des parents, le gouvernement fédéral a ajouté un supplément annuel de 200 $ par enfant au crédit d'impôt remboursable pour enfants, augmenté les concessions fiscales offertes dans la déduction pour frais de garde d'enfants et amélioré les prestations de maternité versées dans le cadre de l'assurance-chômage.

Cependant, aucune mesure n'a été mise en oeuvre pour multiplier les places dans les garderies et les familles de garde agréées ou, parallèlement, augmenter les subventions pour la garde des enfants des familles à faible revenu. Le projet de loi canadienne sur la garde des enfants n'a pu devenir loi avant la dissolution du Parlement en vue des élections fédérales de 1988. Les promesses électorales de nouvelle présentation du projet de loi au début de la prochaine législature ont été abandonnées en 1992.

Un autre moyen d'améliorer le sort des enfants des familles à faible revenu, c'est d'améliorer les prestations fédérales pour enfants. Le gouvernement fédéral a proposé un remaniement fondamental du système dans un livre blanc paru le 25 février 1992. Il y prévoit des augmentations de prestations jusqu'à concurrence de 500 $ par année pour les familles de petits salariés qui ont des enfants, mais aucune pour les familles dont la plus grosse part du revenu provient de l'assistance sociale, de l'assurance-chômage ou d'autres programmes gouvernementaux. De toute évidence, il faut augmenter davantage les prestations pour que le nouveau système ait un effet appréciable sur la pauvreté.

Le troisième défi auquel les gouvernements font face est l'établissement d'un régime national complet d'assurance-invalidité qui remplacerait l'assistance sociale comme principale source de soutien du revenu que le gouvernement donne aux personnes handicapées. Les chefs d'environ le quart de tous les ménages d'assistés sociaux sont handicapés et touchent l'assistance sociale parce qu'ils ne peuvent pas travailler et ne sont pas suffisamment protégés par les régimes d'assurance-invalidité actuels.

Les travailleurs handicapés par des blessures subies au travail sont habituellement protégés par l'indemnisation des accidentés du travail. Les cotisants au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec peuvent avoir droit à une pension d'invalidité lorsqu'ils ont un handicap grave et permanent. D'autres personnes reçoivent des prestations d'invalidité de programmes pour anciens combattants, de régimes d'assurance-automobile publics ou privés, de régimes d'assurance-invalidité personnels ou de l'employeur, ou encore de programmes provinciaux spécialement conçus pour les personnes handicapées. Malgré cela, il y a des gens handicapés qui ne sont protégés par aucun de ces programmes ou qui ne touchent pas de prestations assez élevées pour subvenir à leurs besoins.

Cela fait des années que les gouvernements parlent, de temps à autre, d'instaurer un vaste programme en dehors du système de bien-être social qui accorderait un soutien convenable à toutes les personnes handicapées.[26] L'Alberta et l'Ontario ont déjà des programmes qui semblent s'orienter dans cette direction, et l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario ont tous deux appuyé l'idée d'un régime national d'assurance-invalidité dans leur examen du système de bien-être social.

Si d'importantes améliorations ne sont pas apportées dans les programmes et les politiques pour aider les chômeurs, les familles monoparentales et les personnes handicapées, il ne fait aucun doute que le fardeau de l'assistance sociale qui a accablé les gouvernements durant presque toute la dernière décennie demeurera très lourd. Des millions de Canadiens continueront de tomber dans le filet de sécurité troué du système de bien-être social sans que ce soit de leur faute. Ils seront surveillés de près, stigmatisés et peut-être même victimes de représailles de la part des gouvernements et de la société en général.

Il y a une génération, les gouvernements ont prouvé qu'ils étaient capables d'améliorer considérablement la qualité de vie des Canadiens en créant des programmes tels que l'assurance-

maladie, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Le Conseil national du bien-être social espère que le même esprit d'initiative et de collaboration qui a engendré ces programmes pourra être orienté vers la solution des grands problèmes de notre système d'assistance sociale.

Nul n'ignore que les relations fédérales-provinciales ne sont pas des plus cordiales depuis quelques années. Cela s'explique, en partie, par les réductions de l'aide financière fédérale dans les domaines de l'assistance sociale, des soins de santé et de l'enseignement supérieur. Le Conseil national du bien-être social croit que l'amélioration des rapports entre les gouvernements exige un témoignage renouvelé de bonne foi de la part d'Ottawa. Une fois de plus, le Conseil enjoint le gouvernement fédéral d'abandonner sa politique de limitation des paiements du Régime d'assistance publique du Canada versés à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique. Le Conseil estime qu'il y a peu de chances pour qu'une véritable réforme du bien-être social s'opère sans ce premier pas du gouvernement fédéral.

ANNEXE A

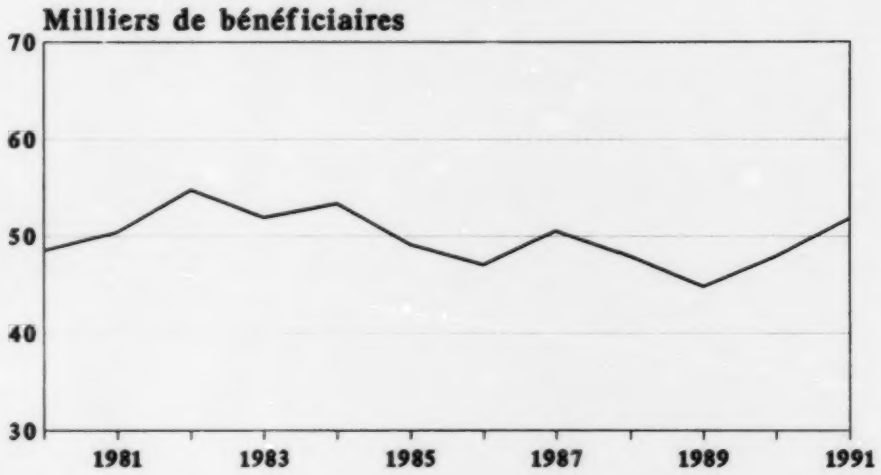
NOMBRE ESTIMATIF D'ASSISTÉS SOCIAUX PAR PROVINCE ET TERRITOIRE

	31 mars 1987	31 mars 1988	31 mars 1989	31 mars 1990	31 mars 1991
Terre-Neuve	50 500	47 900	44 800	47 900	51 800
Île-du-Prince-Édouard	9 300	8 900	8 300	8 600	10 300
Nouvelle-Écosse	73 000	73 800	75 600	78 400	86 200
Nouveau-Brunswick	73 700	70 600	67 700	67 200	71 900
Québec	649 600	594 000	559 300	555 900	594 900
Ontario	518 400	533 500	588 200	675 700	929 900
Manitoba	60 600	62 700	63 000	66 900	71 700
Saskatchewan	62 100	60 300	57 200	54 100	53 400
Alberta	150 500	149 800	151 700	148 800	156 600
Colombie-Britannique	247 700	214 100	230 000	216 000	244 000
Yukon	1 200	1 100	900	1 000	1 200
Territoires du Nord-Ouest	8 300	9 300	9 400	9 600	10 300
CANADA	1 904 900	1 853 000	1 856 100	1 930 100	2 282 200

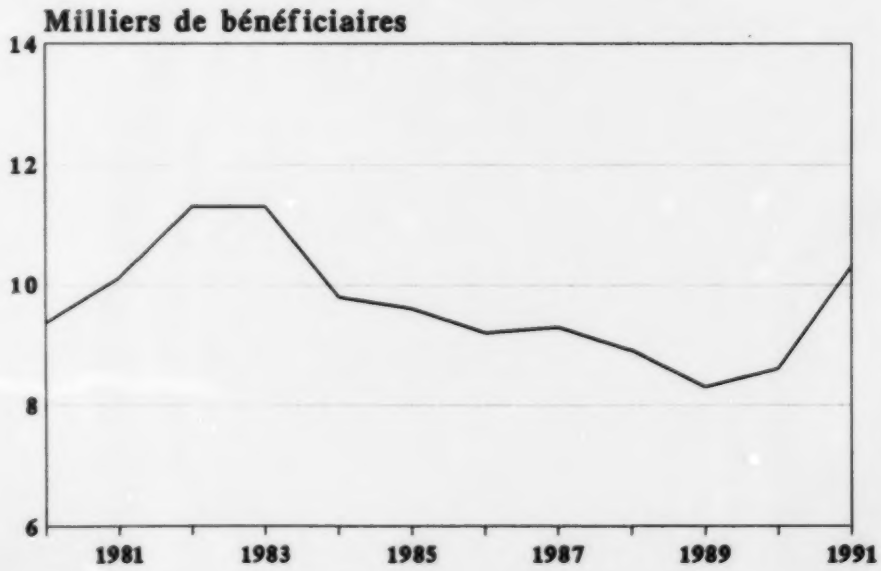
Source: Santé et Bien-être social Canada. Les statistiques allant de 1981 à 1986 ont été publiées par le Conseil national du bien-être social dans Le bien-être social au Canada: un filet de sécurité troué, page 9.

ANNEXE B: TENDANCES DE L'ASSISTANCE SOCIALE

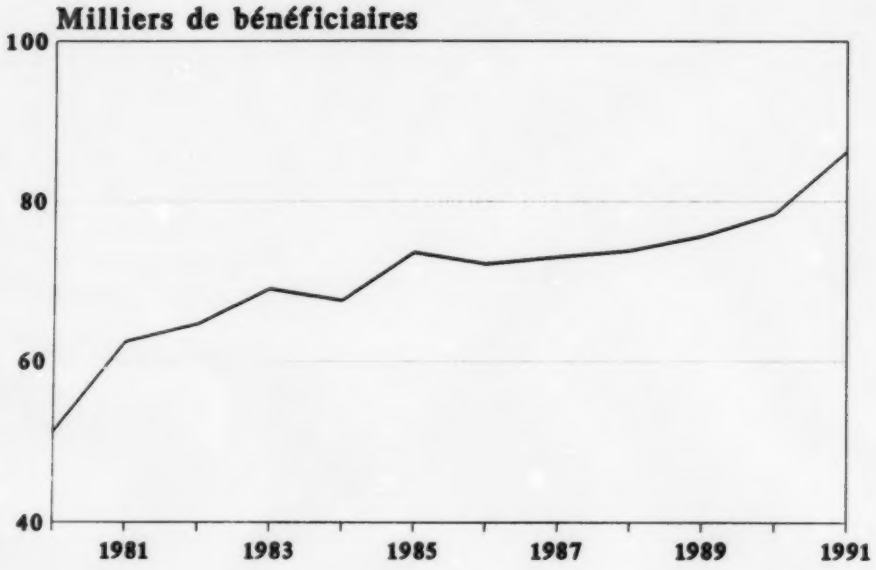
Terre-Neuve



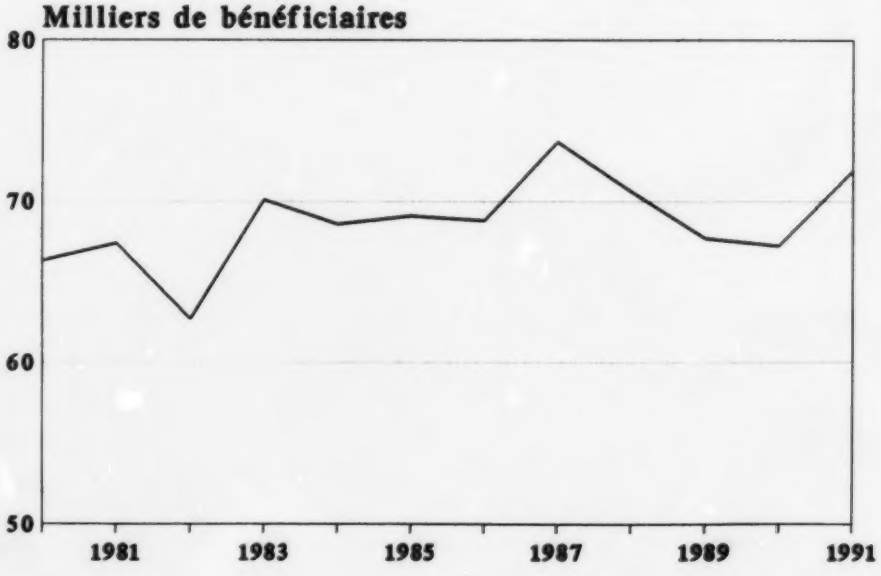
Île-du-Prince-Édouard



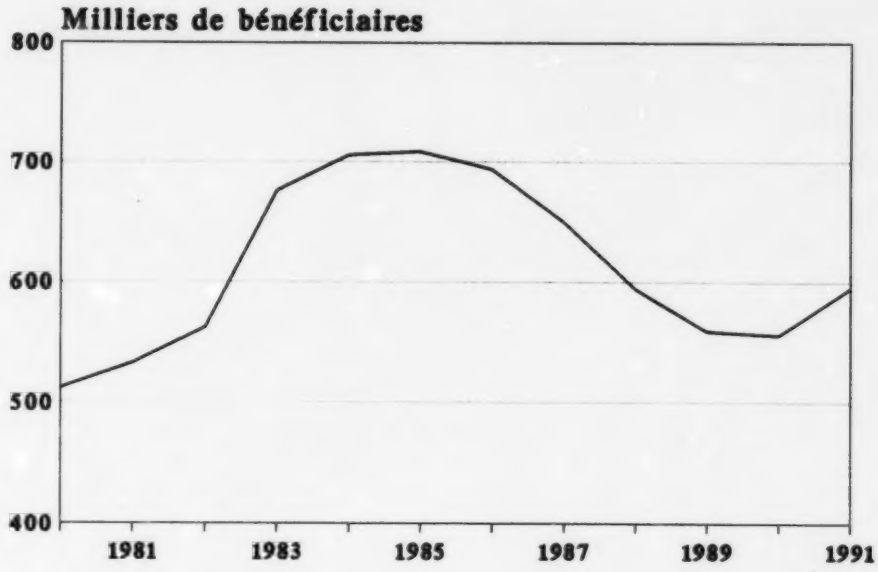
Nouvelle-Écosse



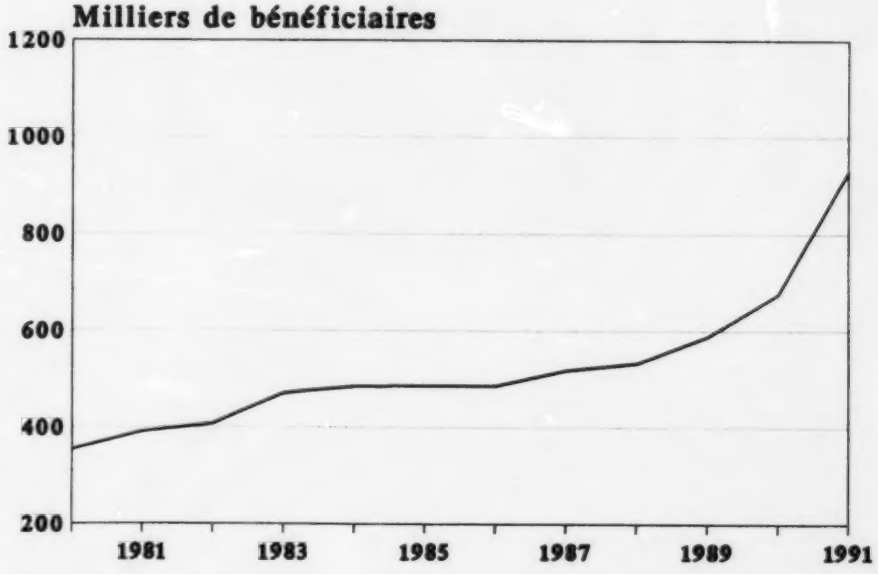
Nouveau-Brunswick



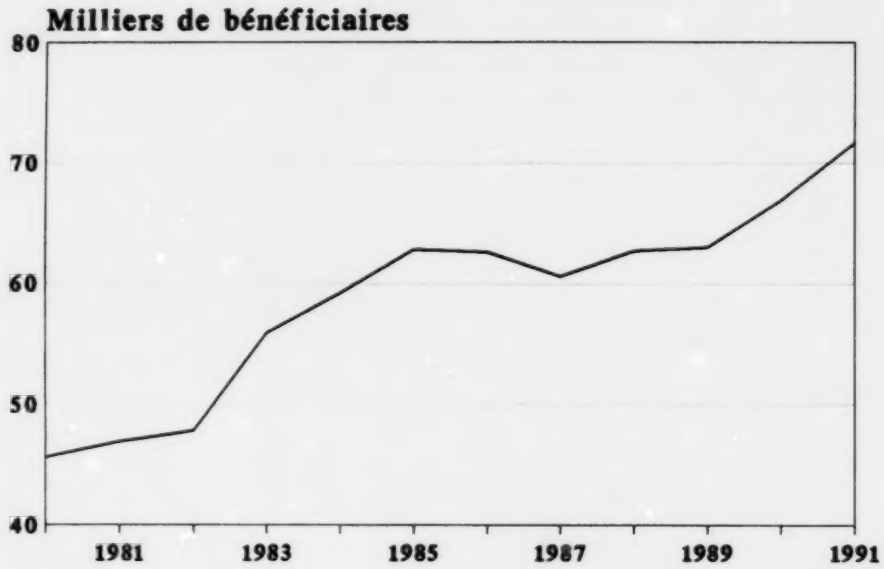
Québec



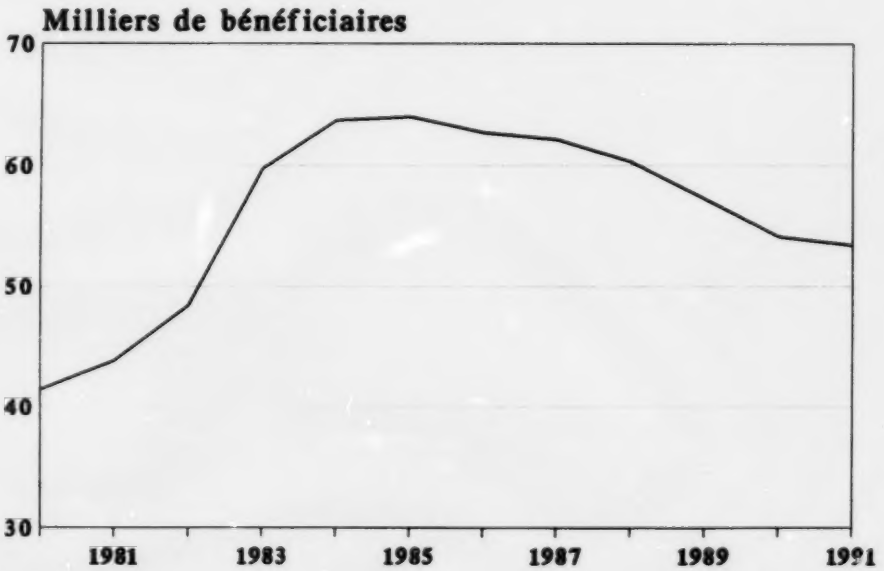
Ontario



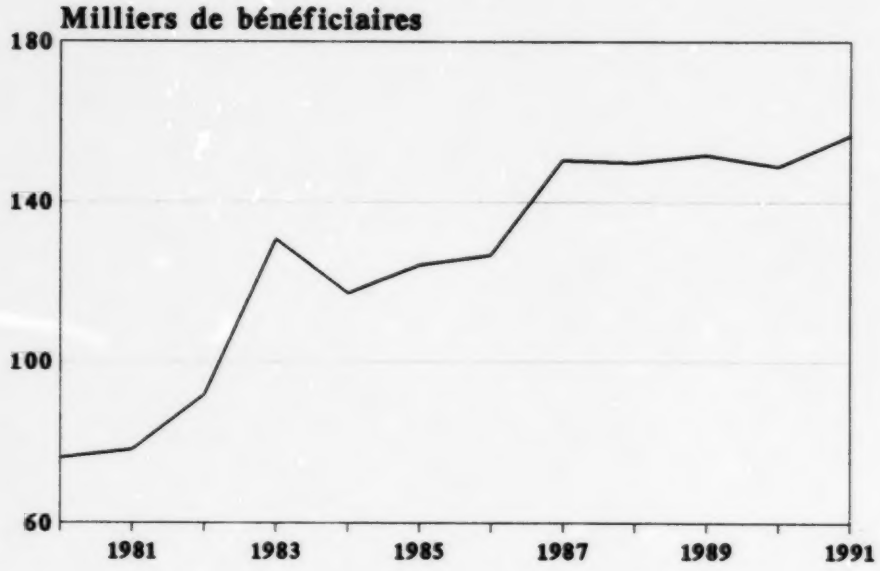
Manitoba



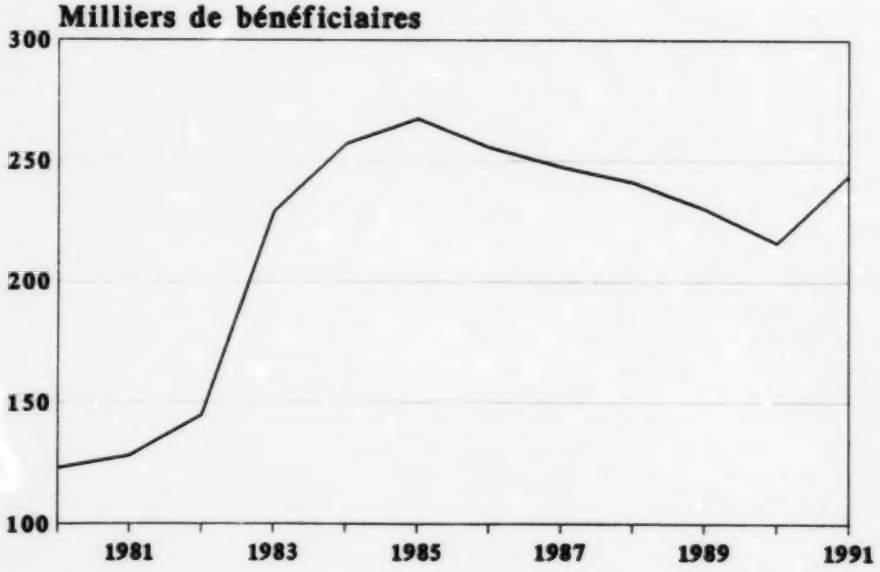
Saskatchewan



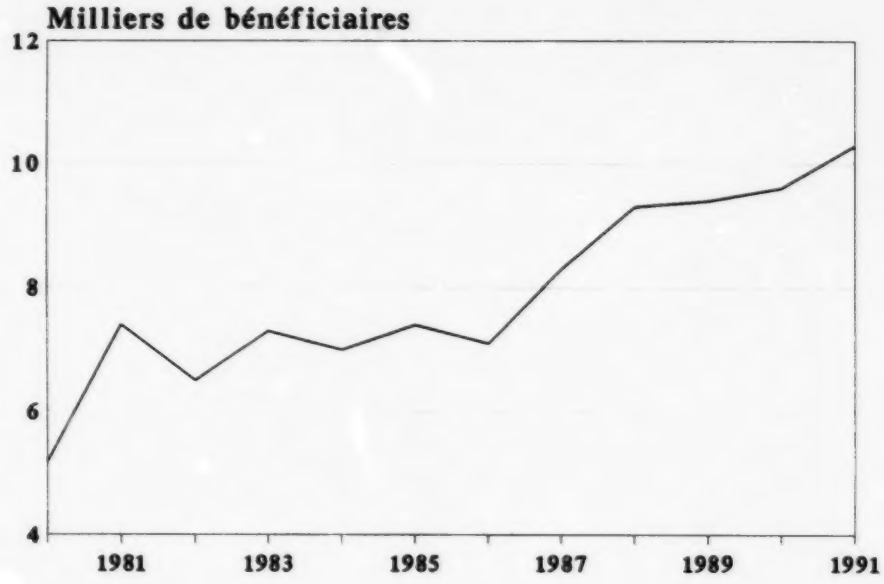
Alberta



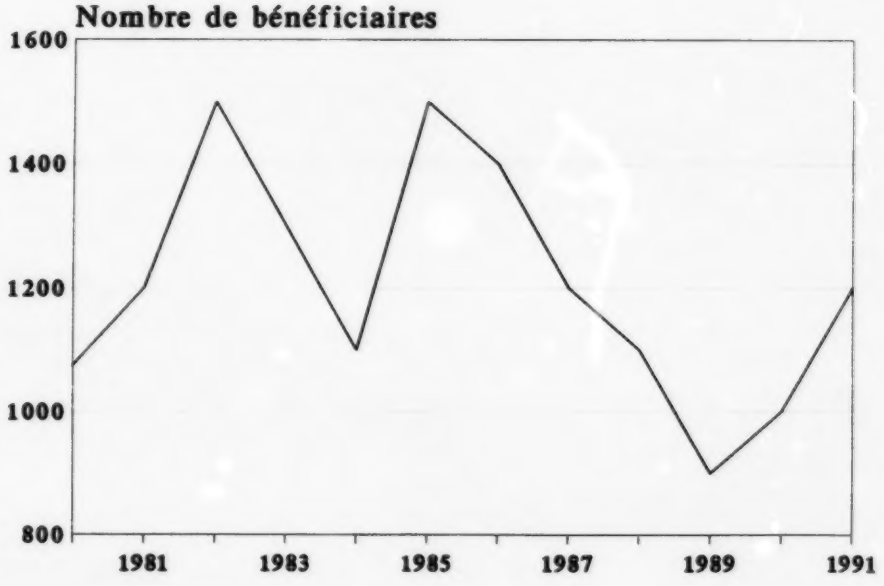
Colombie-Britannique



Territoires du Nord-Ouest



Yukon



RENVOIS

1. Le Conseil national du bien-être social se fonde sur les seuils de faible revenu (année de base 1986) de Statistique Canada pour mesurer la pauvreté. Pour obtenir des renseignements sur le mode d'établissement des seuils, voir Statistique Canada, Répartition du revenu du Canada selon la taille du revenu, 1990 (Publication n° 13-207).

2. Les estimations du nombre d'assistés sociaux s'appliquent au 31 mars de chaque année et ont été fournies par Santé et Bien-être social Canada. Les statistiques de chômage sont les moyennes annuelles signalées par Statistique Canada dans Statistiques chronologiques sur la population active (Publication n° 71-201).

3. Les exemptions de gains dans chaque province et territoire sont résumées au tableau 6 de Revenus de bien-être social, 1990.

4. Témoignage d'un Terre-Neuvien de trente-six ans, rapporté par la Royal Commission on Employment and Unemployment, Building on Our Strengths (St. John's: Queen's Printer, 1986), p. 109.

5. Blouin, Barbara, Below the Bottom Line: The Unemployed and Welfare in Nova Scotia (Halifax, 1992), p. 23.

6. L'estimation de 10 010 $ est fondée sur un salaire minimum de 4,50 $ l'heure jusqu'au 1er octobre 1991 et de 5 $ l'heure après cette date.

7. Mère seule de deux enfants décrite par le Front commun des personnes assistées sociales du Québec dans «L'impact de la première année d'application de la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu», (18 octobre 1990).

8. La contribution parentale d'une famille ayant un revenu de 30 000 $ a été calculée par le Conseil national du bien-être social à partir des formules établies par le gouvernement du Québec. Le Québec accorde aux parents dans une famille biparentale une déduction de 11 060 $ de leur revenu brut et une déduction de 2 440 $ pour le premier enfant à charge, ce qui laisse un revenu familial ajusté de 16 500 $. La contribution parentale est réputée être 40 p. 100 du revenu ajusté, ou 6 600 $ par année. Le plus haut taux d'assistance sociale prévu au programme Actions positives pour le travail et l'emploi pour une personne seule apte au travail en 1990 était de 6 624 $ par année; dans ce cas-ci, la contribution parentale empêche donc effectivement la personne de dépendre de l'assistance sociale.

9. Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu, Édition 1991 (Québec: Les Publications du Québec, 1991), p. 111, et «Un APPORT négligeable?», Montréal, Le Devoir, 29 avril 1991.

10. Le Protecteur du citoyen, 21e rapport annuel 1990-1991, pp. 52-56.

11. Voir, par exemple, «Les boubou-macoutes ont visité 136 000 foyers l'an dernier», Montréal, La Presse, 23 juillet 1990.

12. «Les sans-abri pourront recevoir des prestations d'aide sociale», Montréal, La Presse, 9 novembre 1989; «Montreal street people to be eligible for welfare under unique scheme», Toronto Globe and Mail, 9 novembre 1989.

13. Comité d'examen de l'aide sociale, Transitions, (Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988), p. 448.

14. Voir, par exemple, «The campaign for welfare reform», Toronto Star, 29 février 1989.

15. Les municipalités de l'Ontario paient la moitié du coût de l'aide spéciale en vertu de la Loi sur l'assistance sociale générale et le gouvernement fédéral paie l'autre moitié. Quant au coût des articles d'aide particuliers considérés comme des «nécessités spéciales», les administrations locales en paient 20 p. 100, la province 30 p. 100 et le fédéral 50 p. 100.

16. «Councillors vote to fund medical aids», Toronto Star, 16 janvier 1992.

17. Cas d'une mère seule de l'Alberta présenté par le Edmonton Social Planning Council dans «Poverty in our Province: Myths and Realities», Alberta Facts (mai 1991).

18. «Equal welfare rates urged», Winnipeg Free Press, 8 février 1989.

19. Riches, Graham et Lorelee Manning, Welfare Reform and the Canada Assistance Plan: The Breakdown of Public Welfare in Saskatchewan 1981-89 (Regina: University of Regina, 1989), p. 6. Selon Revenus de bien-être social, 1991, si l'on tient compte des effets de l'inflation, on s'aperçoit que les ménages-types d'assistés sociaux étaient plus mal en point en 1991 qu'en 1986. Voir les pages 30 à 35.

20. Débats de la Chambre des communes, vol. 131:296, 22 mars 1991, pp. 18878-18879.

21. Riches et Manning, p. 35.

22. Edmonton Social Planning Council, First Reading, Vol. 9:2 (mai-juin 1991), p. 3.

23. Rapport de 1988-1989 du Vérificateur général, cité dans le Edmonton Journal, 14 mars 1990.

24. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Produits alimentaires destinés au Nord: Rapport de l'étude sur la subvention accordée au service aérien omnibus (Ottawa, 1990), p. 43.

25. Produits alimentaires destinés au Nord, pp. 36-37. La citation dans le prochain paragraphe est tirée de la page 42.

26. Voir, par exemple, le rapport de Santé et Bien-être social Canada sur la 2e étape de l'étude conjointe fédérale-provinciale d'un programme complet d'assurance-invalidité (options de conception du programme), Ottawa, mars 1987.

MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Ann Gagnon (présidente)
St-Ignace de Loyola (Québec)

Mad. Enza Colavecchia
Brampton (Ont.)

Mad. Ute Davies
Calgary (Alb.)

Mad. Anne Marie Desmarais
Val d'Or (Québec)

Mad. Nova Dickie
Nanoose Bay (C.-B.)

Mad. Sylvia Gwozd
Richmond (C.-B.)

Mad. Mardy Krueger
Estevan (Sask.)

M. Marcel Lalonde
Ville Laval (Québec)

Dr. Myrna Lashley
Nuns' Island (Québec)

Mad. Sharon MacKay
Hunter River (Î.-P.-É.)

Mad. Judy Mintz
Dundas (Ont.)

Mad. Nancy Nash-Foster
Kingston (Ont.)

M. Ronald Noseworthy
Grand Bank (T.-N.)

M. Ted Paterson
Winnipeg (Man.)

M. Thomas Power
St. Mary's Bay (T.-N.)

Mad. Wendy Terry
Toronto (Ont.)

M. Robert White
Stellarton (N.-É.)

M. Gregory Zed
Renforth (N.-B.)

****

Directeur intérimaire: Steve Kerstetter
Consultante: Sherri Torjman

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, les personnes âgées, la réforme de la fiscalité, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, la femme et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judicaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu, le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne et la réforme du bien-être social.

All publications of the National Council of Welfare are also available in English. For copies, please write to the National Council of Welfare, Room 1876, Jeanne Mance Building, Ottawa K1A 0K9.